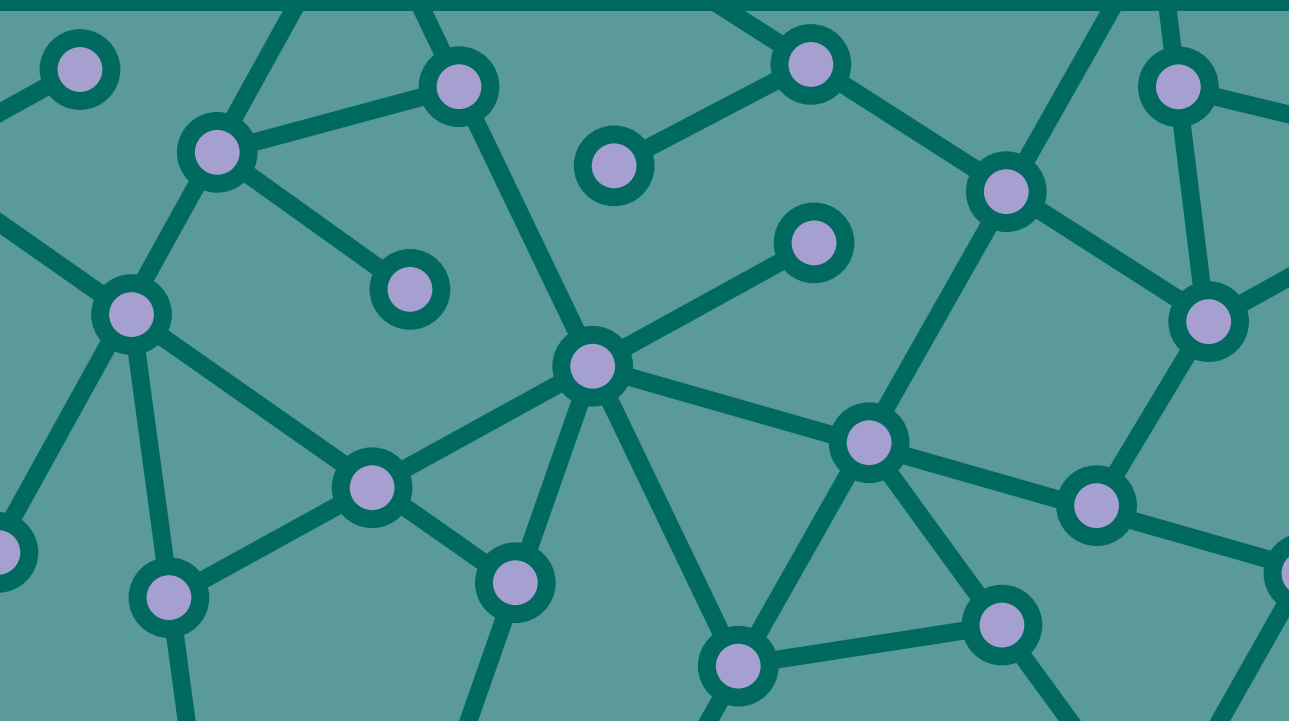
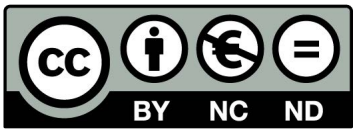
Anuario Aragonés del Gobierno Local

2011

03 | ZARAGOZA 2012 | ISSN 2172-6531



La versión original y completa de esta obra debe consultarse en:
https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3225



Esta obra está sujeta a la licencia CC BY-NC-ND 4.0 Internacional de Creative Commons que determina lo siguiente:

- BY (Reconocimiento): Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

- NC (No comercial): La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.

- ND (Sin obras derivadas): La autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

Para ver una copia de esta licencia, visite https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2011

03 | 2012

Publicación número 3152
de la Institución «Fernando el Católico»,
Organismo autónomo de la Excma. Diputación de Zaragoza,
plaza de España, 2, 50071 Zaragoza (España)
tels. [34] 976 288 878 / 976 288 879
fax [34] 976 288 869
ifc@dpz.es
http://ifc.dpz.es

Diseño gráfico y maquetación
Víctor M. Lahuerta

Impresión
Litocian, SL

Encuadernación
Manipulados Cuarte, SL

ISSN 2172-6531

D.L. Z-3714/2010

© de los textos, sus autores. Zaragoza, 2012.
© del diseño gráfico, Víctor M. Lahuerta. Zaragoza, 2012.
© de la presente edición, Institución «Fernando el Católico». Zaragoza, 2012.

Impreso en España – Unión Europea / Printed in Spain – European Union

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2011

03 | ZARAGOZA 2012

Fundación Ramón Sáinz de Varanda

Institución Fernando el Católico

Con la colaboración de

ibercaja Obra Social

Anuario Aragonés del Gobierno Local

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho Administrativo
Presidente de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda

SUBDIRECTOR Y SECRETARIO

Jesús Colás Tenas
Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza
Director de la Cátedra Royo Villanova de la Institución «Fernando el Católico»

CONSEJEROS

Fernando García Vicente
Justicia de Aragón

Emiliano Sánchez de Olavarrieta
Jefe de Gabinete del Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza

Pablo Calvo Ruata
Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza

Eloy Colom Piazuelo
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Catedrático acreditado de la Universidad de Zaragoza

Francisco Javier Hernández Puértolas
Abogado y miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda

Ismael Jiménez Compaired
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Zaragoza

Pedro Luis Martínez Pallarés
Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza

Carlos Navarro del Cacho
Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza
Miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda

Ramón Salanova Alcalde
Asesor Técnico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Justicia
Miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda

Sergio Salinas Alcega
Profesor Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Zaragoza

Sumario

INFORMES 9

11 **INFORME GENERAL SOBRE EL GOBIERNO LOCAL EN 2011**
Antonio Embid Irujo

37 **INFORMES SECTORIALES**

39 Organización y empleo local
Beatriz Setuáin Mendía

57 Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda
Cristina Moreno Casado y Mª Josefa Aguado Orta

79 Contratación local
Jesús Colás Tenas

115 Servicios públicos y contratos de servicios
Pedro Luis Martínez Pallarés

127 Bienes locales
Eloy Colom Piazuelo

137 Tributos y presupuestos
Joaquín Álvarez Martínez e Ismael Jiménez Compaired

149 Medio ambiente
Antonio Eduardo Embid Tello

163 Derecho de la Unión Europea
Sergio Salinas Alcega

183 El Justicia de Aragón
Jesús Olite Cabanillas

ESTUDIOS 205

207 Las elecciones locales de 2011 en Aragón
Ricardo Chueca Rodríguez

303 Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales
Jesús Ramos Prieto

369 La zozobra de la modificación de los contratos públicos
Pablo Calvo Ruata

443 Crisis económica y reforma local
Antonio Embid Irujo

NOTAS 471

473 La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre
Ismael Jiménez Compaired

485 El reto de la gestión urbanística en la Ley 3/2009 Urbanística de Aragón
José F. Rubio Pérez

DOCUMENTACIÓN 503

505 Dictamen 1827/2011
del Consejo de Estado, de 11 de noviembre de 2011, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón

521 Dictamen 134/2011
del Consejo Consultivo de Aragón, de 20 de diciembre de 2011, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón

533 Recomendación 1/2011,
de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a distintas cuestiones suscitadas en la preparación de los contratos por los poderes adjudicadores, en particular referentes a la calificación del contrato, el fraccionamiento del objeto del contrato, la excepcionalidad del procedimiento negociado, la solvencia del contratista, los criterios de adjudicación y los gastos imputables al contratista.

RECENSIONES 553

555 E. Simón Acosta Pastor / A. Vázquez del Rey Villanueva: Cursos de Hacienda Local
por Olga Carreras Manero

557 P.Á. Colao Marín: Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley
por Sabina de Miguel Arias

Índice de autores 561

INFORMES

Informe general sobre el gobierno local en 2011

Antonio Embid Irujo

I. REFERENCIAS AL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA Y EN EL RESTO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Elecciones locales, autonómicas y generales. La concentración de poder político como resultado de las mismas no tiene parangón en la vida constitucional española posterior a la Constitución de 1978

El comienzo de cualquier informe sobre el gobierno local relativo al año 2011 –y éste no va a ser la excepción–, tiene que hacer referencia necesariamente a los múltiples procesos electorales vividos durante el mismo: elecciones locales primero, el día 22 de mayo, con los múltiples contenidos que esa expresión encierra tal y como puede apreciarse en el artículo 1º del Real Decreto 424/2011, de 28 de mayo, por el que se convocan (junto con las elecciones para las Asambleas Locales de Ceuta y Melilla); elecciones autonómicas también de 13 Comunidades Autónomas[1] celebradas el mismo día y, por fin, eleccio-

1 Cuánto tiempo pueda mantenerse la simultaneidad en los procesos electorales de esas 13 CCAA que, inicialmente, fueron las que entonces se denominaban como de "autonomía reducida", es una incógnita dependiente de muchas variables. Para ayudar a discurrir sobre ese tema viene bien mencionar que el próximo 25 de marzo de 2012 se volverán a celebrar elecciones en la Comunidad Autónoma de Asturias (que también las hizo como las otras doce el 22 de mayo de 2011), por la disolución anticipada realizada por el Presidente de la Comunidad; elecciones que no abrirán una legislatura completa, dados los términos del art. 25.3 último párrafo del Estatuto de Autonomía de Asturias aprobado por LO 7/1981, de 30 de diciembre, (con dos reformas posteriores), que dispone que "en todo ca-

nes generales tras la disolución anticipada de las Cortes Generales que realizó el Presidente del Gobierno y que tuvieron lugar el 20 de noviembre de 2011[2].

En los casos narrados los resultados electorales producidos han dado un triunfo innegable al Partido Popular, salvo matices territorialmente limitados, pudiendo personalizarse ese triunfo mejor que de otra forma en la mayoría absoluta conseguida en el Congreso de los Diputados en las posteriores elecciones generales del 20 de noviembre de 2011. La consecuencia de todo ello es una concentración de poder político (lo que quiere decir poder jurídico, económico y social) como no se ha conocido en ningún momento de la historia constitucional española con las lógicas consecuencias de dirección de asociaciones de corporaciones locales[3]; ni siquiera durante los años 1982-1986 el Partido Socialista disfrutó de tal suma de posibilidades de actuación. Es claro que ese hecho otorga también una responsabilidad innegable al partido político triunfador[4], máxime en las circunstancias de la grave crisis económica que tiene lugar tanto en España como en varios Estados de la zona euro y que ha determinado que debieran ser "rescatados" tres países en graves dificultades

so, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria". Es obvio que si Asturias hubiera entrado en los procesos de reforma estatutaria posteriores a 2006 –como sucede con el Estatuto de Autonomía de Aragón y su LO de 2007– la legislatura abierta por la disolución anticipada y convocatoria de elecciones hubiera sido de un período temporal de cuatro años. Por cierto que esto plantea la incógnita de qué sucederá en esta legislatura iniciada en las postrimerías de 2011 con las CCAA cuyos EEAA no han sido reformados en el proceso antes mencionado y, sobre todo, si el signo asturiano de anuncio de "pulverización" de las tradicionales unificaciones de legislatura se va a reforzar con nuevos ejemplos. En términos puramente políticos, creo que es fácil responder que salvo acontecimientos extraordinarios imposibles de prever ahora, no van a tener lugar disoluciones anticipadas que amenacen el hecho de que en mayo de 2015 trece CCAA volverán a celebrar sus elecciones a sus Asambleas Legislativas al tiempo de las elecciones locales.

2 La legislación de régimen electoral cambió previamente a estos procesos electorales. Cfr. la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3 El triunfo en multitud de municipios de las candidaturas del Partido Popular tuvo como lógica consecuencia que la presidencia de la Federación Española de Municipios y Provincias pasara a manos de un miembro de tal partido, el Alcalde de Sevilla. Idéntico traspaso ha tenido lugar en el seno de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, ejerciendo ahora dicha presidencia el Alcalde de Castellote.

4 Responsabilidad que no se circunscribe al estricto ámbito de la adopción de las medidas necesarias para la superación de la crisis económica, sino que puede extenderse a muchísimos más sectores no estrictamente vinculados con tal crisis. Uno de ellos podría ser el de las reformas de las estructuras del gobierno local. Luego se hacen algunas consideraciones a este respecto.

financieras: primero Grecia en mayo de 2010, luego Irlanda en noviembre del mismo año y, por fin, Portugal en junio de 2011, continuando en este momento las turbulencias y moviéndose la UE a la búsqueda de nuevas posibilidades de actuación a través de la reforma de los Tratados y de la elaboración de nuevos instrumentos convencionales. Sobre esta cuestión y su trascendencia sobre los gobiernos locales, se harán posteriormente algunos apuntes.

2. La pervivencia y hasta acentuación de la crisis económica. La Reforma de la Constitución y su trascendencia sobre los gobiernos locales

En los dos números hasta ahora aparecidos del Anuario (2009 y 2010) la crisis económica ha ocupado en el Informe general sobre el Gobierno local que suscribo un lugar innegable y hasta preferente, lo que es lamentable. Se han narrado en esos dos números, por tanto, las medidas adoptadas por los Gobiernos central y autonómicos para la superación de tal crisis y, claro está, su trascendencia sobre los gobiernos locales. Pero el final del punto anterior ya está enlazando claramente con la idea de que en este nuevo Informe se deberá seguir con este camino narrativo y también de reflexión, pues 2011 ha sido un año más en el transcurrir de una crisis económica que se oficializó en nuestro país en el verano de 2008 –como en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea– y que, tal y como podía adivinarse desde el primer momento, tiene unos rasgos singulares, distintos de anteriores crisis económicas. Crisis que a partir de mayo de 2010 se vio transformada cualitativamente en Europa abriéndose una manifestación de la misma en lo relativo a la deuda (pública y privada, con distintos porcentajes según países) que amenaza muy profundamente, a la moneda única que comparten diecisiete Estados de la UE y, con ella, a las mismas estructuras de la UE en su conjunto[5].

En ese contexto el principal acontecimiento jurídico habido en España durante el año 2011 es, sin duda, la reforma del art. 135 CE que se cumplimentó en menos de mes y medio[6], rompiendo la máxima compartida por todos hasta ese momento de la dificultad suprema de llevar a cabo reformas constitucionales en España dado el rígido sistema de reforma previsto en la CE (art. 168) para todas las modificaciones mínimamente sustantivas del texto de 1978. Fueron, sin duda, las exigencias derivadas de la crisis económica las que impulsaron esta reforma conducida con consenso por los dos grandes

5 Vid. sobre la problemática global que resumo en el texto mi libro de próxima publicación en Iustel, Madrid, titulado *La constitucionalización de la crisis económica*.

6 Con publicación del nuevo texto en el *BOE* de 27 de septiembre de 2011.

partidos estatales habiendo el TC emitido una sentencia en julio de 2011 (STC 134/2011) que con referencia a la legislación de estabilidad presupuestaria original (de 2001) llevó a cabo distintas consideraciones pero, sobre todo y es lo que importaba, afirmó la competencia del Estado para emanar una legislación que obligara a todas las entidades públicas a conseguir los objetivos de estabilidad perseguidos por dicha legislación.

La reforma constitucional española bebía necesariamente sobre las fuentes de la reforma constitucional alemana de junio de 2009, que incorporó a la Ley Fundamental de Bonn distintos artículos que consagran obligaciones presupuestarias para la Federación y los Länder, con cifras de déficit público presentes en la misma Ley Fundamental y que se concretan en un máximo del 0,35 % del PIB para la Federación y mandato de absoluto equilibrio para los Länder. No hay menciones expresas en la reforma constitucional alemana a las entidades locales en tanto en cuanto que éstas se consideran incluidas (interiorizadas, en la expresión que hizo entre nosotros fortuna y que hoy pertenece a los conceptos meramente históricos tras la STC 31/2010 y la reafirmación de la posición tradicional sobre estas cuestiones) en el ámbito de los Länder.

Pues bien, la reforma constitucional española se apoya en este antecedente pero con una diferencia bien sustancial, pues a partir del nuevo artículo 135 CE, las cifras que la UE apruebe en cuanto a déficit y deuda pública (en el marco del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y sus plasmaciones normativas posteriores) vincularán a los poderes públicos españoles por mandato de la misma CE, de tal forma que a través de esta previsión no solamente llega por primera vez a la CE la mención expresa a la UE –cuestión bien curiosa de resaltar– sino que la integración entre el derecho europeo y el nacional alcanza pautas nunca contempladas antes formalmente de tal manera que, finalmente, la normativa europea se convierte en canon de constitucionalidad para el comportamiento de los poderes públicos españoles y a su través permite también que el TC lleve a cabo en el futuro, en el marco de la hipotética formulación de recursos o de cuestiones de inconstitucionalidad contra normas españolas presuntamente no respetuosas del derecho europeo, consideraciones sobre dicho derecho europeo que, hasta ahora, quedaban fuera de la órbita del TC por deseo expreso de éste[7].

7 Todo lo que indico en los párrafos del texto es estudiado con pormenorización en el libro cit. *supra* al que, obviamente, remito ahora sin que tenga sentido llevar a cabo en este lugar un trabajo específico sobre estas cuestiones de índole general. No sobre la afección a los gobiernos locales, que es sobre lo que me extiendo a continuación en el texto.

Pues bien, en lo relativo a las entidades locales, la reforma del art. 135 CE consagra el principio de "equilibrio presupuestario" frente al de estabilidad presupuestaria propio del Estado y de las CCAA. Aunque el texto constitucional no define ninguno de los dos conceptos, el acuerdo político que acompañó a la reforma constitucional y que se publicó en varios medios de comunicación españoles, centra en el 0,26 % el máximo de déficit público sobre el PIB permitido al Estado y de 0,14 % a las CCAA, con lo que la suma del 0,40 % se aproxima bastante al 0,35 % de la reforma constitucional alemana y todo ello con efectos a partir de 2020[8]. Las entidades locales, sin embargo, deberán encontrarse en "equilibrio presupuestario" lo que equivale a decir, creo, que no podrá haber ningún tipo de déficit; ello, en todo caso, animará a encontrar fórmulas jurídicas en la futura Ley Orgánica a la que también remite el art. 135 CE para hacerlo plenamente operativo. El tiempo transcurrido de 2012 permite observar algunas disfunciones aparentes en la instrumentación final de este acuerdo político que, sin duda, tendrán que resolverse en los próximos meses[9].

Digamos, finalmente, que lo que en realidad se produce con la reforma del art. 135 CE no es una "constitucionalización de la estabilidad presupuestaria" sino que, en realidad, se trata de una "constitucionalización de la crisis económica" actual, pues la causa de esta reforma del supremo texto es la crisis y no un mero deseo abstracto e intemporal de incorporar a la norma constitucional el principio de la estabilidad presupuestaria. Obsérvese, a esos efectos, que la operatividad de ese principio no se alcanzará hasta el año 2020 según las previsiones existentes, lo que claramente informa de que el objetivo político que subyace a la reforma no es el de conseguir una gestión de los presupuestos de forma distinta a la hasta ahora conocida, sino el mucho más próximo (y dudoso en su efectividad) de "tranquilizar a los mercados" en la presente crisis económica con independencia de su operatividad posterior. Es

8 Los acuerdos del Consejo Europeo de diciembre de 2011 y enero de 2012 permiten un máximo del 0,5 % de déficit sobre el PIB. Son los mismos acuerdos que, ahora plasmados en un Proyecto de Tratado aprobado el 30 de enero de 2012 y que se pretende aprobar definitivamente por las instancias europeas en marzo de 2012, obligarán también a los Estados miembros de la zona euro a reformar sus textos constitucionales para introducir el principio de estabilidad presupuestaria.

9 Los medios de comunicación informan, así, que el Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria introduce el principio del déficit cero para todas las entidades públicas, lo que significaría un desconocimiento del acuerdo político mencionado y que acompañó a la reforma constitucional. No profundizo más sobre el particular pues ello habrá de resolverse en los próximos meses y ser objeto de comentario, por tanto, en el siguiente número del Anuario.

evidente, en cualquier caso, que la introducción de este principio, unido a las reformas de la llamada –en un castellano poco amable– "gobernanza económica europea" que se desarrolla en estos momentos en el plano de la UE, tendrá como consecuencia una política económica interna con unos principios que reducen el margen de actuación de los Gobiernos estatales y, por tanto, su capacidad de imaginación de propias políticas. Es claro que todo ello desembocaría –en el caso de éxito en estas políticas– en una forma distinta de configurar la actuación pública y su relación con el papel de la iniciativa privada en la conducción de los asuntos económicos. Por lo tanto se actúa en dirección a la plena realización en el plano europeo de un "Estado regulador" –al modo conocido en los Estados Unidos de América o en el Reino Unido– y no en el sentido del Estado intervencionista que, con distintos matices de intensidad, hemos conocido hasta el momento en la mayor parte de Europa y, por supuesto, en España. La consecuencia que ello tiene sobre el papel de los gobiernos locales es obvia: su posibilidad de incidencia directa en las políticas tradicionales locales tendrá necesariamente que restringirse, pues el principio de equilibrio presupuestario les conduce a ello[10]. Las posibilidades de inversión en infraestructuras o en políticas de las llamadas sociales, tendrán que reducirse lo que no tiene necesariamente que ser juzgado de forma negativa si el fenómeno –es una hipótesis, obviamente– va acompañado de una mejora en la eficacia de la gestión administrativa y en la utilización de los recursos públicos, eficacia que permita una cierta "compensación" de las reducciones del gasto que inevitablemente tendrán que suceder; hay también que indicar que probablemente estos recursos públicos disminuirán necesariamente por las exigencias del equilibrio presupuestario si no aumenta paralelamente el nivel de presión fiscal, cuestión que no parece gozar del favor de los ciudadanos ni de las posiciones políticas hoy predominantes.

En todo caso es muy difícil todavía aventurar posiciones y consecuencias de forma absoluta, pues el grado de fiabilidad de cualquier previsión que se

10 En todo caso es claro que el primer principio que debe guiar a aquél que gasta y tanto en el plano público como en el privado, es el de pagar las deudas que contrae. En ese plano hay que recordar que la Deuda Pública ha tenido siempre un trato especial en el constitucionalismo español y en la legislación histórica, pero esa obligación de pago parecía haber quedado últimamente enmascarada por la formulación, continua, de nuevos proyectos de inversión e intervención sin que hubieran concluido de ejecutarse los anteriores. Sin duda subyace a todo ello un deseo de la sociedad (de todos los ciudadanos) de mejorar la condición de vida a través de actuaciones de los poderes públicos, pero ello tiene siempre unos límites que son mucho más acusados –esta es la novedad de los tiempos presentes– cuando se comparte una moneda común con otros Estados y se ha cedido necesariamente la política monetaria a favor del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

formule depende, fundamentalmente, de que los llamados "mercados" acepten de buen grado esta recomposición de intereses y que, sobre todo, las nuevas políticas que ahora apenas empiezan a formularse consigan reducir la deuda pública sin conducir a unos niveles de inactividad económica inasumibles por el inevitable aumento del paro (y de las cargas sociales vinculadas a él) que se produciría. Tiempo habrá de valorar lo que suceda en esta vía que todavía tendrá que durar varios años hasta ser plenamente operativa

3. **Los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal, y su afección al gobierno local. Datos generales y algunas primeras reflexiones con la situación española**

La consideración de los efectos de la crisis económica y la manifestación de las respuestas jurídicas no debe quedar en lo hasta ahora expuesto sucintamente sino que es necesario proporcionar, aun solo de forma breve, algunos datos derivados de las condiciones que acompañan al "rescate" económico a determinados países (Grecia, Irlanda, Portugal) en lo relativo exclusivamente a los fines de este Informe. La observación de lo sucedido en otros lugares puede ser muy útil a la hora de la reflexión sobre los propios problemas, sin que ello signifique, en modo alguno, que las cosas entre nosotros deben necesariamente suceder de la misma forma que en otros países como los singularmente restringidos en su propia soberanía por mor de su fracaso económico, como economías "independientes", si este adjetivo puede hoy utilizarse con plena propiedad.

La primera referencia la debo hacer en relación al primer país de la zona euro ayudado financieramente durante la crisis económica, Grecia. Esa ayuda se articuló a través de un préstamo específico de los otros Estados miembros de la zona euro pues en el momento de tener que resolver la crisis de deuda pública griega (a comienzos de mayo de 2010, aun cuando estaba planteada unos cuantos meses antes), no estaba creado todavía el Mecanismo de Ayuda con base en el art. 122 TFUE que primero fue temporal y a partir de julio de 2012, y por decisión del correspondiente Tratado todavía pendiente de ratificación por los Estados, se plantea como permanente; mecanismo temporal que sirvió para articular las ayudas a Irlanda y Portugal que luego mencionaré.

Pues bien, Grecia, como decía, fue objeto de un préstamo específico a cambio de la realización por ese país de múltiples compromisos relativos a reducciones del peso del sector público, reformas también a la baja del sistema de pensiones, disminución de salarios de funcionarios y aun despidos de muchos empleados públicos, liberalizaciones o privatizaciones...; compromisos cuyo cumplimiento efectivo, por cierto, se cuestiona por los prestamistas de-

biendo plantearse además, debido a la pervivencia de la crisis de este país, un nuevo programa de ayuda económica, aun cuando ésta no es cuestión que nos debe preocupar en este momento, al menos a nuestros efectos.

En esa línea debe mencionarse la llamada reforma Kallikrates (Ley 3852/2010), que ha tenido distintas manifestaciones. Una de ellas es la modificación del número de municipalidades. Se ha pasado a 325 de las anteriores 900 (a las que habría que adicionar 133 comunas) existentes tras 1997 en aplicación del llamado Programa Kapodistrias que llevó a cabo una reordenación del régimen local griego reduciendo también las anteriores 377 municipalidades y 5398 comunas, estructura que provenía de una Ley de 1912. Igualmente la reforma Kallikrates ha significado una modificación de lo que podríamos denominar como "segundo nivel" del régimen local, pasando de las 54 prefecturas existentes a trece agencias regionales.

Pero también la Ley 3852/2010 ha operado una profunda transformación del régimen económico, introduciendo el principio del equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos y acentuando la centralización del control sobre el establecimiento de tasas e impuestos lo que supone, en nuestros términos, una fuerte reducción de la "autonomía" local[11].

En el caso de Irlanda, la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 2010, sobre la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda (DOUE L 30/34 de 4.2.2011), contiene las acostumbradas fórmulas relativas a privatizaciones y a reducción de transferencias a entidades locales y como signo de la evolución general en un sector muy específico de las competencias locales, el abastecimiento de agua, señala la necesidad de "finalizar una evaluación independiente de la transferencia de competencias, en lo tocante a la prestación de servicios relacionados con el agua, de las administraciones locales a una compañía del agua, y elaboración de propuestas de aplicación con vistas a comenzar a cobrar por dichos servicios en 2012/13". Ello significa, en estricto sentido, la necesidad de que los servicios se presten por empresa (no se aclara en este punto de la Decisión de 7 de diciembre de 2010 si la em-

11 Extraigo los datos del trabajo de T.P. FORTSAKIS / K. SAVVAIDOU: "The public finances of local government in Greece", *paper* presentado a un coloquio celebrado en Roma en noviembre de 2011; las aportaciones presentadas al coloquio se publicarán próximamente como libro, probablemente antes de la aparición de este Anuario. Igual y en el plano de lo general vid. el *paper* de K.A. SCHWARZ: "The Impact of the European Stability Pact on Local Communities". Vid. también el trabajo de N.K. HLEPAS "Local Government in Greece" en las pp. 257 y ss. de A.M. MORENO MOLINA (coord.): *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, 683 pp.

presa sería pública o privada aunque todo induce a esta última opción[12] ni tampoco se indica nada sobre el ámbito territorial a donde extendería su actuación dicha empresa) y no por la propia Administración local. O sea, con arreglo a derecho privado y por personas jurídico-privadas y no con instrumentos propios del derecho público y por personas jurídico-públicas.

En el caso de Portugal que solicitó expresamente la ayuda el 6 de abril de 2010, la Decisión de Ejecución del Consejo de 30 de mayo de 2011 (DOUE L. 159/88 de 17.6.2011) que llega con relativa prontitud, contiene distintas referencias a los efectos que me preocupan en este lugar. En primer lugar hay una clara directriz de fuerte reducción del número de Administraciones locales[13] y también existe en ella un genérico mandato de reducción del déficit de las Administraciones Públicas que luego se ha traducido en la normativa interna portuguesa en la previsión de privatizaciones de empresas públicas (habiendo tenido lugar ya la de algunas señeras, como la de Transportes Aéreos, TAP). También se ordena la reducción de las transferencias económicas de la Administración Central a las autoridades regionales y locales junto con una reorganización global de la Administración central para la "eliminación de duplicaciones y otras deficiencias", lo que necesariamente tiene que afectar a la Administración local[14].

Como decía anteriormente, la exposición de lo que está teniendo lugar en varios países de Europa o, contemplada la situación desde otra perspectiva, la descripción del "precio" o de la "compensación" por la ayuda económica, resulta de singular interés para ser observada desde un país, como España, que también tiene problemas económicos singulares y en el que las Administraciones locales son contempladas por algunos –creo que interesa-

12 La Decisión no aclara esta importante cuestión pero la consulta a otras partes del programa de Irlanda y a otros programas económicos de cumplimiento (Grecia o Portugal) informa de la voluntad generalizada de proceder a procesos de privatización de actividades públicas o de empresas públicas como forma de reducir la deuda pública con, entre otras cosas, el producto que se obtuviera de la venta de tales empresas. Sobre el régimen local irlandés, en general y últimamente, Y. SCANNELL: "Local Government in Ireland", en las pp. 309 y ss. del libro de A.M. MORENO MOLINA (coord.): *Local Goverment*... cit.

13 Por ejemplo, se dice en un punto de la Decisión citada que: "La Administración Local en Portugal cuenta actualmente 308 municipios y 4.259 parroquias (freguesías en portugués). Portugal debe elaborar un plan de consolidación para reorganizar y reducir de manera significativa el número de estas entidades. Las citadas modificaciones deben ser efectivas antes del inicio del próximo ciclo electoral local".

14 Últimamente sobre la cuestión en Portugal vid. P. COSTA GONÇALVES / A.R. MONIZ: "Local Government in Portugal", en las pp. 505 y ss. del libro de A.M. MORENO MOLINA (coord.): *Local Government*...cit.

damente– como responsables de alguna parte del desastre económico producido. Con más ecuanimidad la mayoría juzga, sin embargo, que el porcentaje de participación de los gobiernos locales en la deuda y en el déficit público del país, no es especialmente significativo, con independencia de que éste debe reducirse, lo que comportará que también lo haga la deuda[15]. En suma, que lo que se debe hay que pagarlo.

Pero en ese contexto, la reducción del peso de los gobiernos locales y aun la reforma de las mismas estructuras del régimen local, son moneda común en los ejemplos de los Estados que han sido objeto de rescate. Y ello es significativo aunque, como seguiré indicando más adelante, sea un ejercicio intelectual de riesgo –y llamado con seguridad al fracaso– conectar la existencia de unas determinadas estructuras locales en España con la actual crisis económica.

4. **En el plano ordinario continúan las normas de excepción en España. Su trascendencia en el plano de la actuación de las entidades locales. Papel fundamental de la legislación básica estatal**

El pasado año 2011 y como consecuencia de la prolongación de lo que he llamado la "segunda fase" en la reacción contra la crisis económica[16], desaparecieron las normas (y, con ellas, las políticas) de reactivación de la economía que con acento especial en la actuación de las entidades locales se originaron en los finales de 2008 y se prolongaron en 2009. No obstante, ha habido ne-

15 Es significativo que los datos hechos públicos el 27 de febrero de 2012 sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit de las distintas Administraciones Públicas señalan que las Corporaciones locales solo han tenido una desviación de su objetivo del 0,08%, mientras que la desviación de las Comunidades Autónomas se extiende al 1,64% y la de la Administración General del Estado es del 0,30%. El resultado, en números globales, es que el déficit es del 8,51% del conjunto de las Administraciones Públicas, correspondiendo a las Corporaciones Locales un 0,38% de esa cifra, al Estado un 5,10% y a las Comunidades Autónomas un 2,94%, mientras que el de la Seguridad Social es de un 0,09%. Estas cifras son bien representativas acerca de cuáles son los puntos sensibles en la actual situación económica española con independencia de la capacidad de cada uno de esos actores, de reenfocar la cuestión, capacidad bien distinta y plenamente dependiente de lo que otros hagan, que es el caso de la Seguridad Social, y en distinta medida de las Corporaciones Locales, en buena medida sometidas al juego de un sistema de financiación local que otros (el Estado) diseñan para ellas y, en un plano mucho menor, de las ayudas, condicionadas o no, de las CCAA a sus políticas.

16 Cfr. EMBID IRUJO: "El derecho público de la crisis económica", en las pp. 12-120 de AAVV: *El Derecho Público de la Crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, el tratamiento de lo que indico en las pp. 42 y ss.

cesidad de dictar alguna norma de carácter transitorio para facilitar la justificación de las cantidades utilizadas por las entidades locales en ejecución del llamado Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local que se comentó en pasados informes generales[17].

Tal y como ya se tuvo ocasión de contemplar en el Informe general relativo al año 2010, también en 2011 ha aparecido un texto que ha operado de una manera intensa sobre el empleo público, tanto con medidas directamente dirigidas al mismo como con las que indirectamente le afectan, como al resto de los trabajadores, a saber las elevaciones de los tipos en determinados impuestos, singularmente en el IRPF.

El texto que refiero es el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (*BOE* núm. 315, de 31 de diciembre), que es el primer Real Decreto-ley aprobado por el Gobierno surgido de las elecciones del 20 de noviembre de 2011. Las normas del texto afectan al "sector público" que a efectos de las "retribuciones del personal y de los altos cargos del sector público", se define en el art. 2 dedicado a dicho tema y dentro del que, obviamente, se incluye a "las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes". Pues bien, dentro de estas medidas se incluye una prohibición de incremento de las cuantías de las retribuciones para el año 2012 sobre como estuvieran el 31 de diciembre de 2011. Tampoco durante 2012 se pueden realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la contingencia de jubilación[18].

17 Así, la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2011, de 8 de abril, de medidas urgentes de impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial "Instituto Español de Comercio Exterior" (ICEX), lleva a cabo una nueva redacción del art. 16.2 del Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad local, autorizando a prorrogar el plazo de justificación hasta doce meses (a partir del 31 de marzo de 2011) "cuando incidencias no imputables a la Administración contratante surgidas en la ejecución del contrato de obras, de suministros o de servicios la hayan retrasado. En este caso, la justificación deberá presentarse dentro del mes siguiente a la conclusión de la citada prórroga"

18 Debe tenerse plena conciencia de la "provisionalidad" de estas medidas incluso en relación a este año 2012, dado que todavía no se ha formulado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que es la norma donde, realmente, tienen que tener cabida estas disposiciones. Dado el tiempo en el que nos encontramos, parece más que evidente que, como pronto, la entrada en vigor de esta Ley de Presupuestos para 2012 se producirá en el momento en el que, conforme a las decenales tradiciones normativas con las que nos regimos, se comiencen a elaborar los Presupuestos para el año 2013 (en torno a finales de mayo o principios de junio) lo que, como es obvio, permite tener dudas –que pronto se resolverán– sobre el contenido y efectividad de esta futura Ley de Presupuestos. En general el papel de

También se prohíbe (art. 3) la incorporación de personal salvo la que pudiera derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público procedentes de ejercicios anteriores o de plazas de militares de tropa y marinería. Tampoco es posible la contratación de personal temporal, ni nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales que se detallan en la norma que sigo. Existen en este texto algunas otras prescripciones solo relativas a la Administración General del Estado, que no detallo, y también es aplicable solamente a este personal la decisión de que la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos (art. 4).

En lo que puede afectar más específicamente a los fines de este Informe, el mismo Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 en el que se aprobó el Real Decreto-ley citado acordó diferir hasta diez años el plazo de tiempo para que las Corporaciones locales (y las CCAA) devolvieran al Estado los anticipos económicos que recibieron de éste en función de las previsiones, que luego resultaron equivocadas, sobre cesión del producto de tributos durante los años 2008 y 2009, lo que es evidente que tiene que ser recibido por satisfacción por las mismas dado el estado menesteroso de las cuentas de la mayoría[19]. En la actualidad se encuentra en fase de preparación un ambicioso proyecto de pago a proveedores de las cantidades debidas por las Corporaciones Locales[20], pero esto –y sus efectos– deberá ser comentado en el siguiente

las Leyes de Presupuestos formuladas desde el inicio de la crisis, no ha sido muy lucido pues se ha demostrado siempre que sus previsiones macroeconómicas estaban equivocadas, y las medidas en ellos contenidas no han tenido un grado de ejecución muy importante, conociendo distintas modificaciones –y muy sustanciales– durante el período de vigencia.

19 Se ha hecho corriente durante 2011 la presencia en los medios de comunicación de informaciones y datos, algunas veces espeluznantes, sobre las deudas de determinadas entidades locales y las consecuencias que ello tenía sobre la prestación de algunos servicios públicos. Ello acompañado de noticias sobre cortes de luz o de teléfono por impagos de facturas. Las cifras que en relación a determinados Municipios se escuchan sobre su deuda, hace dudar de que incluso con políticas específicas de ayuda algunos de éstos sean capaces de pagar la deuda que mantienen y que, obviamente, no para de crecer. En este terreno creo que solo han comenzado a aparecer los primeros datos sobre la forma de solucionar este problema. Esperemos que en este caso las políticas que se instrumenten no sean, como en tantas ocasiones, un premio a posteriori al mal gestor o dilapidador que consigue de formas peregrinas, la asunción por todos (a veces eso se llama "solidaridad") de las deudas específicas en función de inversiones y gastos que solo a él le han beneficiado.

20 Con fundamento en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (*BOE* núm. 48, de 25 de febrero de 2012).

Informe (el correspondiente al año que ahora transcurre, el 2012) sin que ahora deba hacerse otra mención que la propia de la medida que debe ser insertable en el marco del comienzo, tímido, de políticas de reactivación de la economía pues a fin de cuentas lo que pretende el Estado con esta política no es tanto un alivio de la carga financiera de las Corporaciones Locales (que deberán pagar en todo caso las cantidades adelantadas por el Estado) como el intento de conseguir la pervivencia –cosa loable– de tantas pequeñas empresas amenazadas por los impagos públicos, impagos que ya se han llevado por delante una buena parte del pequeño tejido empresarial[21].

En el plano de la descripción del ordenamiento jurídico que refiero la presencia de normas autonómicas es anecdótica y sigue, normalmente, a las previas políticas emprendidas por las normas estatales, de las que lo autonómico suele ser solo un motivo de concreción de la previa norma estatal –normalmente autocalificada como básica– a la propia Administración de la Comunidad Autónoma[22]. Lo que debe añadirse aquí, porque me parece de interés, es que el TC está acompañando a la legislación del Estado en este camino de dirección en exclusividad de la política económica, reaccionando contra cualquier normativa autonómica que aunque solo sea con matices, pueda entenderse contraria a las directrices del Estado[23].

21 Estas políticas han sido intentadas de distintas formas en el pasado, siempre con fracaso. Así, se abrieron líneas de crédito privilegiadas en el Instituto de Crédito Oficial en 2009 y 2011 (Reales Decretos-leyes 5/2009, de 24 de abril, y 8/2011, de 1 de julio, respectivamente) para que las Corporaciones Locales pudieran alcanzar financiación con la que proveer al pago de sus deudas. Por cierto que la sectorialización en la iniciativa de la política legislativa alcanza en este plano resultados que, a veces, son curiosos; un buen ejemplo de ello lo constituye la disposición adicional quinta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuando permite a las entidades locales que participen en la financiación de los Campus de Excelencia Internacional. Sería interesante saber los resultados de esta permisividad.

22 Dejando al margen la aparición de normas autonómicas correspondientes a las CCAA más endeudadas, como Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia o Valencia. En todo caso y como ello se refiere, de forma predominante, a políticas autonómicas –aun cuando también tenga su reflejo en las fuertes reducciones de aportaciones económicas a las respectivas corporaciones locales– no profundizo en esta cuestión.

23 Ya he mencionado con anterioridad la STC 134/2011 recaída en recurso de inconstitucionalidad con la ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, Sentencia refrendataria de la legitimidad constitucional de la legislación estatal y que ha ido seguida de multitud de Sentencias posteriores, dos de ellas relativas a recursos planteados por el Gobierno y las Cortes de Aragón contra la misma, las 196 y 197/2011, de 13 de diciembre, todas ellas en el mismo sentido. Añado ahora la mención del importante ATC 108/2011, de 5 de julio, que mantiene la suspensión del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010,

5. ¿Reformas en el régimen local español? La independencia de la crisis económica en relación a la actuación de las estructuras del régimen local

Durante el año 2011 ha sido frecuente escuchar a distintos políticos y medios de comunicación plantear ideas –u ocurrencias– en torno a la reforma de las estructuras locales en España. Ese fenómeno se apreció singularmente en el entorno de la celebración de las elecciones generales de noviembre de 2011, mediante distintas declaraciones de políticos significados, bastante estruendosas algunas de ellas aunque mucho más matizadas en los programas electorales finalmente presentados a la consideración y juicio del elector español.

No hay en la actualidad ningún signo que invite a pensar que tal reforma de las estructuras locales se va a plantear como un hecho cierto en los próximos meses, pero ello no sería descartable sin más. Ya hemos podido contemplar *supra* cómo algunos de los condicionados paralelos a las ayudas económicas a los países rescatados (Grecia, Irlanda, Portugal) planteaban, precisamente, una reducción fuerte del número de entidades a nivel municipal y también es conocido que Italia ha formulado en el pasado distintos proyectos de reducción de sus estructuras locales, singularmente en relación al más que abultado (quizás sería más propio decir disparatado, sin freno en su crecimiento) nivel provincial[24] y todo ello con independencia de que, hasta ahora, no ha tenido lugar en la práctica tal reducción[25].

En todo caso me parece esencial indicar aquí que el número de Municipios españoles, o la división provincial, o la configuración de la autonomía de las entidades locales, o su menguada financiación –que son los principales temas de debate en torno al régimen local español– no tiene nada que ver con el origen y con las manifestaciones de la actual crisis económica. La planta local es algo más trascendente y atemporal que la crisis económica y me atrevo a decir, aunque suene algo osado, que su modificación tampoco

de 11 de junio, en cuanto del mismo se desprendía una posibilidad de obviar las competencias autorizatorias de la concertación de créditos por parte de las entidades locales navarras en el marco de los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales.

24 Precisamente en el número de 2010 del Anuario Aragonés del Gobierno Local se publicó un artículo del profesor italiano M. BORDINI sobre esta cuestión.

25 El gobierno del actual Presidente del Consejo de Ministros, el sr. Monti, contemplado a distancia parece más serio en relación al cumplimiento de sus compromisos que el de su antecesor, el sr. Berlusconi. En todo caso una operación de fuerte –y no testimonial– afección a las estructuras del gobierno local, tiene tal trascendencia política, económica y social, que el más elemental sentido de prudencia aconseja esperar a observar la plasmación práctica de las normas italianas sobre el particular.

contribuirá, en lo más mínimo, a la superación de la crisis, pues estamos ante fenómenos independientes de forma completa. Afrontar la reforma de las estructuras locales puede ser un saludable ejercicio –si se hace seriamente– de conocimiento y difusión de los problemas del gobierno local, sobre todo de su financiación, pero insisto en que su desconexión de la actual crisis económica es evidente. Por ello, si se llega a plantear esta actuación sería conveniente que se hiciera exclusivamente en relación a la necesaria persecución de la eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, lo que es un valor constitucional (cfr. art. 103.1 CE) que siempre debe ser objeto de atención y esmero en su tratamiento, con o sin crisis.

Cuestión distinta es la situación específica de alguna Comunidad Autónoma, como la de Aragón, en la que en virtud de determinadas pautas legislativas seguidas en los últimos años, puedan plantearse problemas específicos de articulación con rasgos singulares en relación a los generales del régimen local español y, por tanto, también abordables de forma autónoma. Sobre ese tema vuelvo luego en la parte del Informe relativa, específicamente, a la situación aragonesa (II).

6. **La normativa de las Comunidades Autónomas en relación a las entidades locales: la crisis económica como razón o como pretexto**

La normativa de las CCAA en materia de régimen local no ha sido muy abundante durante 2011 y las razones para ello parecen más que claras y radican en los múltiples procesos electorales que se han vivido. No obstante ello, sí que voy a dar cuenta de algunas normas legales aparecidas y que, salvo cuestiones menores, tienen la característica común de que la crisis económica es su justificación. O, en algún caso, su pretexto.

Curiosamente la Comunidad Autónoma de Cataluña aprueba dos leyes en las que tienen lugar rectificaciones parciales sobre leyes más generales aprobadas en 2010 y sobre las que se dio cuenta en el anterior Informe General del Anuario de 2010. Así, la Ley 4/2011, de 8 de junio, modifica la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías. Esta Ley estaba muy afectada por la STC 31/2010 (la resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña de 2006) que hacía imposible su cumplimiento según el diseño original con el que fue concebida, de sustitución de la división provincial por las veguerías, como ya se anticipó en el Informe mencionado. Pues bien, la Ley 4/2011, difiere la constitución de los consejos de veguería hasta el momento en que "hayan sido aprobadas las modificaciones de la normativa estatal" a las que se refiere otro precepto. Ello lleva como lógica consecuencia a que recuperen vigencia determinadas disposiciones derogadas por la Ley 30/2010. El

Preámbulo de la Ley 4/2011 indica que su aparición responde al "momento de crisis económica que sufre Cataluña" aun cuando también se encuentran razones en la "adecuación de la normativa electoral a que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 30/2010".

También Cataluña aprueba la Ley 8/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Este Consejo gozaba originalmente de autonomía "orgánica, funcional y presupuestaria" y ahora se suprime la presupuestaria "dada la actual situación económica" como indica el Preámbulo. Igualmente se suprimen las menciones al personal propio del Consejo indicándose que, no obstante, el Consejo será ayudado por la rama competente de la Administración autonómica. También hay algunas otras pequeñas modificaciones de tono menor en relación a lo indicado.

La crisis económica es de la misma manera el fundamento de la Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, modificación que opera en lo relativo al Fondo Regional de Cooperación Local, que se circunscribe tras la reforma a, exclusivamente, el apoyo a las competencias propias de las entidades locales. Ello se fundamenta "en una coyuntura como la actual" en la que "el necesario ajuste de gasto en las administraciones públicas para la consecución de los objetivos de estabilización y consolidación financiera, obliga a adoptar medidas que incidan en esta cuestión, fundamentalmente mediante el estímulo de la reducción de las obligaciones corrientes de todas las administraciones públicas, autonómicas y locales" (de la Exposición de Motivos[26]).

También aparece la crisis económica como referencia en la Ley Foral 5/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas. El sentido de la modificación consiste en excepcionar la obligación anteriormente establecida de que las Corporaciones locales adelanten el 50 % de la parte de financiación que les corresponda, dis-

26 La expresión del texto –que es la de la Ley comentada– me da ocasión a observar cómo las leyes (algunas) califican de forma distinta a su texto introductorio; en este apartado del Informe se han contemplado leyes catalanas que hablan de "Preámbulo" y otras, como la que comento (y otra posterior Ley Foral Navarra), que lo hace de "Exposición de Motivos". Parece claro, en términos constitucionales (cfr. art. 88 CE), que éste se debe denominar "Preámbulo" y que la "Exposición de Motivos" es el título de la distinta documentación que debe acompañar a las iniciativas legislativas para informar al Parlamento en su tramitación. Esta ha sido, por cierto, siempre la opinión que en Aragón ha mantenido en distintos dictámenes la Comisión Jurídica Asesora. El actual Consejo Consultivo –su sucesor– no ha tenido todavía ocasión de pronunciarse sobre el particular.

poniéndose ahora que sus obligaciones económicas se podrán ir cumpliendo conforme se vayan ejecutando las obras de riego. La Exposición de Motivos encuentra que "los momentos de dificultad económica por los que atravesamos han tenido especial incidencia en los ingresos de las entidades locales, de manera que se han visto notablemente mermados, disminuyendo su liquidez, capacidad de financiación y, en definitiva, de gasto, por lo que ha de resultarles especialmente dificultoso el cumplimiento de dicha condición" (la de adelanto de la financiación).

Existen otras normas autonómicas que se refieren al régimen local pero encuentran su adecuado comentario en los distintos informes sectoriales presentes en el Anuario sin que aquí debamos precisar más.

II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARAGÓN DURANTE 2011

Lo más resaltable de lo sucedido en relación a los gobiernos locales en Aragón durante 2011 es la celebración de las elecciones locales y la constitución de los nuevos gobiernos locales. También en la Comunidad Autónoma de Aragón, como en el resto de España, el triunfo del Partido Popular es sólido y profundo quedando solo la Diputación Provincial de Huesca y el Ayuntamiento de Zaragoza como instituciones de entidad que no son gestionadas por dicho Partido. Todo ello es objeto de tratamiento singular en el excelente estudio de Ricardo Chueca que se incluye en este Anuario, por lo que sobra cualquier otro comentario por mi parte.

1. Las cifras del padrón municipal relativas a 1 de enero de 2011. Descenso poblacional en contraste con el aumento de España

Igual que en los Informes de los anteriores Anuarios, creo que hay que comenzar esta parte del trabajo resaltando las cifras aragonesas del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2011 en cuanto que la población (escasa) y su distribución (fuertemente concentrada en la ciudad de Zaragoza), es un presupuesto de cualquier política general de gobiernos locales (organización del territorio) o sectorial que se pretenda ejercitar. La población determina, por otra parte, el peso político en el conjunto de las instituciones españolas (mediante su representación en el Congreso y Senado) y los datos no son en absoluto optimistas sobre esa cuestión, sin que pueda pensar en plantearse a medio plazo una recuperación de escaños en el Congreso por la provincia de Zaragoza al nivel de los que llegó a tener en la primera parte de la vida demo-

crática constitucional española. Huesca y Teruel no pueden soñar de ninguna manera con la elevación del nivel mínimo que conforme a la normativa electoral les corresponde.

El texto que debemos examinar ahora es el Real Decreto 1782/2011, de 16 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2011 (*BOE* núm. 303, de 17 de diciembre de 2011).

Así, el primer dato a considerar es la población de España a dicha fecha y que según el RD cit. es de 47.190.493 personas. Esta cifra representa un aumento de 169.462 personas respecto a la situación existente a 1 de enero de 2010, lo que porcentualmente significa un pequeño incremento del 0,35 %, porcentaje descendiente en relación al que tuvo lugar el año anterior con referencia a 1 de enero de 2009 y que fue del 0,59 %; reducción del aumento que, sin duda, está relacionada con la crisis económica y la consiguiente y progresiva minoración del flujo de inmigrantes y hasta con la salida de determinada población a la búsqueda de otras oportunidades o el regreso a los Estados de origen. La población de Aragón, por su parte, es de 1.346.293, lo que representa una reducción de 802 personas en relación a la población existente a 1 de enero de 2010 que era de 1.347.095 personas, que traducido a porcentajes es un decrecimiento del 0,06 % que es escaso, sí, pero que contrasta con el crecimiento global del Estado, también escaso como hemos visto[27].

Descendiendo ahora a los datos provinciales, la provincia de Huesca decrece también pues cuenta con 228.361 personas frente al anterior padrón de 228.566 personas, lo que significa 205 personas menos lo que, porcentualmente, da un resultado del 0,09 % negativo. La situación de la provincia de Teruel sigue su cuesta abajo particular, pues ahora cuenta con 144.607 habitantes, o sea 607 menos que los 145.277 habitantes que tenía a fecha 1 de enero de 2010; ello da como resultado porcentual una reducción del 0,42 %. Finalmente, la provincia de Zaragoza con 973.325 es la única que

27 Es evidente tras la exposición de todas las cifras anteriores, que la situación poblacional de Aragón es más que preocupante, sobre todo si se contempla con una perspectiva histórica pues la población total es solo ligerísimamente superior a la existente en los comienzos de la década de los 80 del s. XX, hace treinta años; las comparaciones con la evolución de los territorios vecinos abocarían al mismo estado de sensaciones. Es claro que los informes demográficos que desde el Gobierno de Aragón se han realizado en el pasado no han tenido efectos positivos en las medidas que, supongo, serían adoptadas con arreglo a sus resultados. Si las anteriores cifras se cruzaran con pirámides de población por edad y su distribución territorial y los últimos datos de incorporación de alumnos a la enseñanza primaria, intuyo que probablemente la sensación de preocupación debería incrementarse notablemente.

presenta un crecimiento –aunque bien menguado– de 72 habitantes, sobre los 973.252 personas que tenía a 1 de enero de 2010, lo que se traduce en un porcentaje positivo del 0,01%.

En el caso de las capitales de provincia, la ciudad de Huesca crece en 96 habitantes, pues cuenta con una población a 1 de enero de 2011 de 52.443 habitantes frente a los 52.347 que tenía a 1 de enero de 2010, lo que significa un crecimiento porcentual del 0,18%. La ciudad de Teruel, con paralelismo a lo que sucede en la provincia, decrece en 13 habitantes, pues cuenta a 1 de enero de 2011 con 35.228 en relación a los 35.241 habitantes que tenía a 1 de enero de 2010, lo que arroja un resultado de porcentaje negativo del 0,04%. Finalmente la ciudad de Zaragoza también decrece en 396 habitantes pues cuenta con 674.725 a fecha de 1 de enero de 2011 frente a los 675.121 habitantes que tenía a 1 de enero de 2010, lo que aboca a un porcentaje negativo del 0,06%.

Este movimiento negativo ya tuvo ocasión de manifestarse con ocasión de las elecciones locales celebradas el 22 de mayo de 2011, pues según la delegación del Gobierno (información que recojo de los medios de comunicación del momento de convocatoria de elecciones) estaban llamados a las elecciones un total de 1.002.679 ciudadanos, 1506 menos que en las elecciones locales y autonómicas de 2007.

A continuación resumo los datos de los tres últimos años –correspondientes a los números del Anuario– en un gráfico.

POBLACIÓN	01-01-2009	01-01-2010	01-01-2011	% 2010/2011
España	46.745.087	47.021.031	47.190.493	+0,35%
Aragón	1.345.473	1.347.095	1.346.293	-0,06%
Huesca-provincia	228.409	228.566	228.361	-0,09%
Huesca-ciudad	52.059	52.347	52.443	+0,18%
Teruel-provincia	146.751	145.277	144.607	-0,42%
Teruel-ciudad	35.396	35.241	35.228	-0,04%
Zaragoza-provincia	970.313	973.252	973.725	+0,01%
Zaragoza-ciudad	674.317	675.121	674.725	-0,06%

2. **Escasa normativa autonómica con conexión con el régimen local y sometimiento de alguna de ella al juicio del Tribunal Constitucional**

El fenómeno que se ha advertido en los comentarios realizados en el apartado I de este Informe y relativo a la escasez de normas (estatales y autonómicas) relacionadas con el régimen local en 2011, es también constatable en el ámbito aragonés. Prácticamente y salvo la aprobación de alguna norma de urgen-

cia por el Gobierno (Decreto-ley), la primera norma con rango de Ley es la Ley aprobada por las Cortes de Aragón surgidas de las elecciones del 22 de mayo, ha sido la Ley 1/2012, de 20 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2012, pero Ley ya inserta en el año 2012 y, por tanto, fuera del ámbito objetivo en el que debe moverse este Informe.

Pero algunas normas se aprobaron antes de la convocatoria de las elecciones a celebrar el 22 de mayo de 2011, en los primeros meses del año, y son normas que, en algún punto, tenían conexión o efectos sobre el régimen local, aun cuando no fuera esa la razón de ser en el fondo justificativa de su promulgación. Ese es el caso de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón (comentada ampliamente en el informe sectorial en este Anuario a cargo de Jesús Colás). Esta Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Nación frente a sus artículos 6 y 10, lo que lleva consigo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (9 de diciembre de 2011) tal y como podemos leer en la resolución de la Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional publicada en el *BOE* núm. 313 de 29 de diciembre de 2011. La interposición del recurso llega después de que se haya manifestado infructuoso el trámite de negociación en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado. Cosa parecida ha tenido lugar en relación a otra Ley sin relación con el régimen local y también objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación[28].

En la parte documental del Anuario publicamos el Dictamen del Consejo de Estado que, como es preceptivo, se emitió antes de la interposición por parte del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad. Allí se podrán observar, por tanto, las razones jurídicas que fundamentan el recurso y a partir de este momento se inicia lo que, probablemente, va a ser un largo tiempo hasta que aparezca la Sentencia del TC que resuelva el conflicto judicial, tiempo durante el cual solo tendrá interés jurídico la decisión que adopte el TC sobre la prórroga, o no, de la suspensión una vez que transcurran los cinco meses preceptivos de la misma.

En todo caso y sobre el tema objeto de discusión en sede constitucional me gustaría hacer solo una breve reflexión acerca del significado de la legislación autonómica en sectores como este de la contratación pública.

28 Efectivamente: también ha acordado el Gobierno de la Nación la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón. Vid. la correspondiente resolución de la Secretaria del TC en el *BOE* núm. 27, de 1 de febrero, de 2012, resolución que no menciona la suspensión de la ejecución de tal disposición.

Esta breve reflexión tiene que partir de la constatación de que, en general, ha habido una autorrestricción en la actividad normativa de las CCAA en materia de contratación pública. Es constatable, así, que excepto en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, que conforme a su régimen foral sí que ha legislado en distintas ocasiones sobre esta materia[29], el resto de CCAA no lo han hecho limitándose a regular, en esta materia, en temas organizativos o procedimentales. Cuando me refiero a autorrestricción estoy hablando, obviamente, de una falta de legislación en temas sustantivos, que superen el plano de la mera autoorganización. Crear, así, una Junta Consultiva de Contratación Administrativa o el Tribunal de Contratos respectivo, no es –en el sentido que expongo– legislar en materia de contratación administrativa; de la misma forma que no es legislar en materia de expropiación forzosa, la creación de Jurados regionales de expropiación (o nombre equivalente) tal y como el TC ha dejado bien sentado en un par de ocasiones vinculando tal hecho con la potestad de autoorganización, y no con la legislación en materia de expropiación forzosa, vedada para las CCAA (cfr. art. 149.1.18 CE)[30].

Y ello aun cuando el reparto competencial en materia de contratación administrativa abriría, sin duda, tal posibilidad de actividad legiferante a las CCAA, pues el Estado tiene la competencia de establecimiento de la legislación básica, sí, pero a ello se corresponde la posibilidad de que éstas (y la de Aragón dentro de ellas) desarrolle tal legislación básica (cfr. art. 75.12º del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007).

Y, sin embargo, las CCAA, en general, no han querido intervenir normativamente en esta materia, lo que si tenemos en cuenta el silencio en este tema de CCAA tan significadas como Cataluña o el País Vasco, es singularmente resaltable, y haciendo constar en este lugar otra vez la excepción de la Comunidad Foral Navarra, ámbito territorial en que contratación, funcionarios y alguna otra materia tal y como ya he indicado, se identifican con la esencia del régimen foral y, por tanto, la Comunidad Foral muestra una especial preocupación normativa en relación a las mismas.

Y creo que las razones para tal abstención normativa son comprensibles y, desde luego, plenamente compartibles por mi parte. Por un lado nos encontraríamos con la evidente profundidad con que la legislación básica del Esta-

29 La LORAFNA denomina como competencia "exclusiva" la que "en virtud de su régimen foral" tiene Navarra sobre "contratos y concesiones administrativas respetando los *principios esenciales* de la legislación básica del Estado en la materia". (El resalte tipográfico es, obviamente, mío). Conforme a esta competencia vid. la Ley Foral de 9 de junio de 2006 de contratos públicos modificada por la Ley foral 1/2009, de 19 de febrero.

30 Cfr. SsTC 251 y 313/2006.

do ha regulado el régimen de la contratación pública, tanto en la Ley de 1995 de Contratos de las Administraciones Públicas como en el texto de 2007, de Contratos del sector público, devenido luego en texto refundido de noviembre de 2011 de necesaria aparición en función de la extraña capacidad estatal para modificarlo unas cinco o seis veces cada año hasta resultar un conjunto realmente inmanejable y precisado, por tanto, de la actividad de refundición para hacer la materia de contratación algo más entendible, solo algo más.

Y, por otro, la plena comprensión del sentido institucional que tiene una legislación en materia de contratos públicos cuyo origen se encuentra más allá de nuestras fronteras, en Directivas comunitarias –con sucesivas malas o incompletas transposiciones a nuestro derecho, según nos ha ido informando periódicamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de sentencias condenatorias al Reino de España– a través de las cuales se trata de facilitar la creación de un mercado único de la contratación pública europea para lo que, sin duda, es parte imprescindible no solo la homogeneización de legislaciones, lo que está conseguido en el plano europeo, sino la existencia de textos únicos en materia de contratación en el plano interno nacional (estatal para otros). No hay mejor forma de servir a ese mercado único de la contratación que a través de veintisiete textos nacionales (si es posible), homogéneos entre sí al fundamentarse, con respeto, en el contenido de las Directivas comunitarias en cada momento aplicables.

Pero si los textos nacionales comienzan a dispersarse en multitud de pequeñas variaciones de más o menos detalle según los distintos territorios con capacidad normativa que puedan encontrarse en los Estados miembros que respondan al concepto de Estado "compuesto" (como España), los objetivos del mercado único comienzan a difuminarse poco a poco[31]; y ese es un camino que conduce a malos resultados, y éstos llegan inevitablemente con tal de que unos pocos comiencen a recorrer dicha senda.

Quizá la formulación de este recurso de inconstitucionalidad tenga el efecto positivo de ayudar a replantear una política legislativa en este terreno en la que se apostara decididamente por la conservación de los valores supremos de la contratación pública en el sentido de lo que en los párrafos anteriores he indicado, y no en su dispersión. Esto me parece mucho más importante que el pequeño significado de unos textos que, a juicio del Gobierno de la Na-

31 La pregunta que muchas empresas deberían hacerse cuando se plantean acudir a una licitación acerca de: "¿y cuál será el régimen jurídico contractual existente en la Comunidad de...?" produce, ciertamente, pereza para responderla y no todas están dispuestas a realizar ese trabajo empleando los medios personales y materiales oportunos para ello.

ción y con él del Consejo de Estado, el supremo órgano consultivo, rompen ese camino unificador más que loable. Mirado todo ello desde la perspectiva de las entidades locales, sometidas a la normativa del Estado pero, también, a la ocurrencia normativa de la Comunidad Autónoma sin que puedan hacer constar formalmente, en lo más mínimo, su postura sobre la nueva normativa, el efecto sería tremendamente positivo.

Y no se contrapongan las anteriores ideas con el argumento de la sagrada "autonomía" de las Comunidades Autónomas que les capacita para emprender cualquier aventura normativa, porque la autonomía, precisamente y en términos orteguianos, "no es eso".

3. **Un Decreto pequeño pero con un significado más que sustantivo para las entidades locales: de los precios autorizados a la intervención sobre precios**

Ya en las postrimerías del año 2011 aparece el Decreto 400/2011, de 21 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el procedimiento administrativo a seguir en relación con los precios de los servicios públicos municipales que deben ser objeto de la intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA* núm. 250, de 22 de diciembre de 2011). El texto es breve y de un ámbito objetivo muy concreto, pero creo que su significado es mucho más ambicioso y amplio de lo que inicialmente pudiera pensarse y por eso, además de llevar a cabo un pequeño comentario en este Informe, el Anuario reproduce el Dictamen 134/2011, del Consejo Consultivo, dictado preceptivamente como final del procedimiento administrativo relativo a la elaboración de lo que finalmente será Decreto 400/2011 y que, como podrá advertirse de la lectura de Dictamen y Decreto, ha sido respetado por el Gobierno de Aragón en su acto de aprobación definitiva.

El Decreto 400/2011 trata de la realidad que antes se denominaba de "precios autorizados" y que ahora pasa a denominarse de "intervención de precios". La autorización de precios de servicios públicos municipales por órganos que, primero, radicaban en el Estado y luego se desplazaron en los procesos de traspaso de medios personales y materiales al ámbito de las CCAA, tiene una larga tradición si bien después del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, había quedado restringida al abastecimiento de agua y al transporte urbano. Lo que fundamentaba la intervención autonómica era –suena a ridículo decirlo ahora– el deseo de controlar la inflación; parece que los que imaginaron en su momento esta técnica pensaron que la inflación de un país moderno podía contenerse según se fijara el precio del suministro domiciliario de agua. No existía, parece, el petróleo, ni los precios de las viviendas,

ni de la electricidad, ni de cualquiera de los grandes servicios (estatales, o, en todo caso, supramunicipales, como la enseñanza o la salud, en régimen público o privado, a estos efectos da igual) que precisa el ciudadano.

Pues bien, el sistema que resulta del Decreto 400/2011, transforma la intervención autonómica autorizatoria en la emisión de un informe que, se dice, "no será vinculante para los municipios u otras entidades locales solicitantes" y "se referirá al examen de la estructura de costes de la prestación del servicio, desglosados en sus distintos componentes y al análisis de la variación de los mismos" (del art. 7.2 del Decreto). La apoyatura de esta transformación de la autorización autonómica se hace recaer (en ello el Dictamen del Consejo Consultivo que he mencionado es determinante) en el carácter no básico que tiene el art. 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que había dispuesto, entre otras cosas, que transcurridos tres meses desde la fecha de la entrada del expediente en la Administración autorizante sin que hubiera tenido lugar la autorización, ésta se entendería emitida por silencio administrativo positivo. Ello quiere decir, de forma congruente, que cabe perfectamente la sustitución de una autorización cuya omisión no empecé en nada la voluntad municipal, por un informe siendo los resultados semejantes y produciendo de esta forma un verdadero reconocimiento de lo que supone la autonomía municipal, que ya estaba presente en algunas Sentencias del Tribunal Supremo defensoras de la integridad del significado de la potestad tarifaria como propia de tal autonomía municipal[32]. En su conjunto el texto resultante es mucho más adecuado con el ordenamiento jurídico general existente, por supuesto, pero también con las exigencias del sistema económico (agilidad y seguridad, fundamentalmente) y los presupuestos constitucionales de los gobiernos municipales basados en una exacta comprensión de lo que significa la autonomía (ex arts. 137 y 140 CE).

4. **Reforma del régimen local y situación de la Comunidad Autónoma de Aragón**

El presente punto enlaza en el plano de las ideas con lo que se contiene en el apartado I del Informe y relativo a la hipotética reforma de las estructuras del régimen local español y su nula conexión, como he sostenido allí, con la crisis económica que ahora se desarrolla.

32 Cfr. las SsTS de 7 de octubre de 2000 (rec. casación 2297/1992) y 18 de noviembre de 2000 (rec. casación 1881/1993) y el razonamiento general del Dictamen que aparece en el Anexo.

Tanto en el programa electoral del partido ganador de las elecciones autonómicas en Aragón de 22 de mayo de 2011 como, posteriormente, en declaraciones públicas de distinto cariz –aunque con algunas matizaciones en relación a lo escrito en el programa– se ha insistido en la necesidad de modificar de alguna forma las estructuras locales aragonesas. En tal sentido ha podido leerse o escucharse en algunos medios de comunicación la voluntad, más que plausible, de evitar las duplicaciones en el ejercicio de competencias, de lo que solo podrían derivarse –y el juicio es exacto– beneficios en el plano de la eficacia administrativa y, se supone, también en el plano económico.

Hasta la fecha en la que se concluye este Informe ello no se ha traducido en la presentación de iniciativas legislativas o, al menos, de informes específicos o de comparecencias parlamentarias explícitas sobre la cuestión, y ello por referirme a formas distintas de articular una política difícil y, desde luego, ambiciosa como la mencionada y también por recordar la forma en la que en el lejano año de 1991 se inició una consideración global del régimen local y, dentro de él, el camino comarcalizador en Aragón, a través de un informe y comunicación a las Cortes de Aragón seguido del correspondiente debate y aprobación de resoluciones parlamentarias[33].

En todo caso y a la espera de las iniciativas normativas en esta materia, es oportuno recordar las amplias posibilidades de actuación que tiene la Comunidad Autónoma en el plano de la comarcalización, exactamente las mismas de las que dispuso en su momento para la creación en distintos momentos de la correspondiente normativa (1993, 1996, 2001...) dada la vinculación estrictamente autonómica del nivel comarcal y la configuración de la mayor parte de sus competencias a partir de las propias de la Comunidad Autónoma, hasta el punto que sigo creyendo que la calificación de las comarcas como "Administración periférica de la Comunidad Autónoma en régimen de autonomía personificada" como en algunas ocasiones he denominado a este nivel territorial y aun teniendo en cuenta la asunción de algunas competencias municipales a través de la disolución de determinadas Mancomunidades municipales cuya funcionalidad se integra en las comarcas, sigue siendo exacta.

Cuestión distinta es la operación competencial, o de otra índole, a realizar en otros planos de la organización territorial de la Comunidad Autóno-

33 Estoy recordando la fundamental comunicación del Gobierno de la época sobre "Propuestas para una política de organización territorial de Aragón" que puede leerse en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 6, de 31 de octubre de 1991. Todo lo que posteriormente se ha hecho en el plano del régimen local y, singularmente, de la comarcalización, deriva de este texto y de su debate y posterior aprobación de resoluciones.

ma (municipal, provincial), pues en este ámbito el grado de vinculación de la normativa básica estatal es evidente por su propia configuración y dado, además, que la STC 31/2010 ha reafirmado la concepción tradicional del régimen local como "bifronte" y en modo alguno interiorizado en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Obviamente y vinculado muy profundamente con todo lo que se indica, está el fundamental tema de la financiación del régimen local, ese sí alejado completamente de cualquier actuación mínimamente sustantiva de la Comunidad Autónoma, pues nos encontramos ante una competencia exclusiva del Estado. Digamos, finalmente, que el hecho de que la normativa exclusiva o básica estatal pueda variar en el futuro respecto a la configuración actual, entra en el ámbito de lo posible, si bien no se conoce en este momento proyecto o siquiera borrador alguno, tampoco manifestación de responsable político de mínima relevancia sobre el particular debiendo añadir, por último, que de la misma forma tampoco dicha actuación reformadora de las estructuras fundamentales del régimen local estaba prevista en el programa electoral del partido ganador de las elecciones, aun cuando esto sea, ahora, antes y en el futuro, una cuestión de escasa importancia en la realidad de las cosas.

En Zaragoza, a 5 de marzo de 2012.

INFORMES SECTORIALES

Organización y empleo local

Beatriz Setuáin Mendía

ORGANIZACIÓN LOCAL

I. Legislación

1. La ausencia de normativa sustantivamente reseñable

En relación con la organización local, a lo largo de 2011 no se ha aprobado en nuestra Comunidad Autónoma ninguna norma sustantivamente reseñable. Quizás el texto que pudiera merecer mención separada sea el **Decreto 332/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Política Territorial e Interior (*BOA* núm. 203, de 14 de octubre)**, ya que es este Departamento el que ejerce las competencias autonómicas en materia de régimen local (art. 1.a) y, por ende, las referidas a los aspectos orgánicos y organizativos locales.

Dentro de esta estructura, presenta una posición relevante, como órgano directivo central, la *Dirección General de Administración Local*, a la que corresponde la dirección técnica, la gestión y la coordinación de tales competencias y, en concreto, vinculados a la organización local, el estudio y desarrollo de la organización territorial propia de Aragón, y el asesoramiento sobre el régimen jurídico de las entidades locales, así como el seguimiento de la adecuación al ordenamiento jurídico de sus actos y acuerdos (art. 7).

En la Dirección General de Administración Local se integran distintos servicios. Es el caso del *Servicio de Régimen Jurídico Local*, al que corresponde entre otras funciones, en lo que aquí interesa (art. 8), el estudio, propuesta y gestión de los aspectos jurídicos de la organización y estructura de las

entidades locales aragonesas (en especial en relación con los regímenes especiales de Municipios, así como en lo relativo a la alteración de las demarcaciones territoriales y al fomento de la reestructuración municipal); el asesoramiento sobre el régimen jurídico de las entidades locales del territorio autonómico; la elaboración de los proyectos normativos en materia de régimen local; el seguimiento, estudio e informe de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos de las entidades locales y la propuesta, en su caso, de requerimientos, ampliación de información e impugnaciones; la tramitación y propuesta de resolución de expedientes referentes a denominación, capitalidad y símbolos de los entes locales; el seguimiento de las Ordenanzas y Presupuestos de las entidades locales; y cualesquiera otras competencias relativas al régimen jurídico local no atribuidas a otro Servicio.

También es el caso del *Servicio de Cooperación Local* y, sobre todo, del *Servicio de Coordinación de los Entes Locales*, al que corresponde, como su propio nombre indica, realizar funciones de coordinación entre las diversas entidades locales aragonesas (propuestas, apoyo, asistencia, elaboración de informes en ese sentido, art. 10).

Es de destacar asimismo que en las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel se encuentra adscrito orgánica y funcionalmente, como órgano administrativo, el *Servicio de Política Territorial e Interior* (art. 19), al que bajo la dirección inmediata del Delegado Territorial, se atribuyen en su ámbito territorial, y en ejercicio coordinado con la Dirección General de Administración Local, distintas funciones en materia de régimen local. Destacamos por su interés (art. 21), el asesoramiento sobre el régimen jurídico de entidades locales; el seguimiento, estudio e informe de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos de las entidades locales y la propuesta, en su caso, de requerimientos, ampliación de información e impugnaciones; y el seguimiento de la legalidad de los actos y acuerdos en materia económico-financiera y de las Ordenanzas y Presupuestos de las entidades locales, todo ello en el ámbito territorial de la Delegación.

Si se hace una comparativa entre las funciones previas de estos órganos y las actuales, puede comprobarse que las novedades han consistido fundamentalmente en una nueva delimitación de las atribuidas a la Dirección General de Administración Local y en la determinación de los órganos administrativos que la integran, con el fin de adaptarse a las competencias en materia de régimen local recogidas en el art. 71.5 y 6 y en el Título VI de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y así, por un lado, se atribuye a dicha Dirección General el estudio y desarrollo de la organización territorial propia de Aragón, incluida la elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, el anterior Servicio de Desarrollo Comarcal

pasa a denominarse Servicio de Coordinación de los Entes Locales, manteniendo en esencia las mismas funciones, con una adición: promover la coordinación de las entidades locales aragonesas y velar porque exista la debida colaboración entre ellas y con la Comunidad Autónoma.

Cambiando de texto, merece asimismo una breve mención la **Resolución de la Cámara de Cuentas de Aragón de 20 de julio de 2011, por la que se publica la Instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemático para su rendición (BOA núm. 148, de 28 de julio).** Como es comúnmente sabido, las entidades locales aragoneses tienen la obligación de rendir sus cuentas anuales tanto al Tribunal de Cuentas como a la Cámara de Cuentas de Aragón, quedando sujetas a la fiscalización que pueden desarrollar ambas instituciones sobre su gestión económico-financiera. A estos efectos, el Tribunal de Cuentas y la Cámara aragonesa acordaron suscribir un convenio de colaboración para implantar medidas de coordinación de la rendición telemática de las cuentas de las entidades locales, de tal manera que pudiese implantarse un acto único que evite duplicidades de actuaciones y que garantice un conocimiento simultáneo por las dos instituciones de fiscalización de las cuentas rendidas. Para ejecutar las previsiones de dicho convenio, resulta preciso que la Cámara de Cuentas de Aragón determine un formato normalizado en soporte informático de la cuenta general de las entidades locales, que facilite su rendición y envío. Y a esto procede en esta Resolución, cuyo contenido no se describe en este informe por ser prioritariamente técnico.

II. Jurisprudencia

En cuanto a la jurisprudencia relacionada con la organización local aragonesa, cabe destacar en esta oportunidad pronunciamientos emanados del Tribunal Constitucional, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad, y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

1. Jurisprudencia constitucional: las normas que regulan el régimen de nulidad de los votos en elecciones locales no deben interpretarse de manera rigorista, sino salvaguardando la verdadera voluntad de los electores

Por lo que respecta a la jurisprudencia constitucional, hay que mencionar la **STC 124/2011, de 14 de julio (BOE núm. 184, de 2 de agosto)**. Y ello no tanto por el interés sustantivo de su contenido como por resolver, en sentido es-

timatorio, un recurso de amparo presentado frente a una Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en respuesta a un contencioso-electoral sobre elecciones municipales al Ayuntamiento de Bierge (Huesca). En este caso el recurrente (PP) consideró que las resoluciones de la Junta Electoral de Zona de Barbastro y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que las confirma lesionan su derecho a participar en los asuntos públicos, en la medida en que anulan dos papeletas en las que se había marcado una cruz junto al nombre del primer candidato. Papeletas que, es fundamental destacarlo, eran determinantes del resultado electoral, pues de no considerarse nulas implicarían que esta formación obtendría un Concejal más, en detrimento del PSOE. A mayor abundamiento, el PP alegaba la que, a su juicio, era la explicación a dichas marcas: la elección tradicional, hasta los últimos comicios, mediante sistema de listas abiertas y marcas en los candidatos. Para el recurrente, este hecho supone una muestra inequívoca de que la señal encontrada era manifestación palmaria de la voluntad del elector de otorgarle su voto.

Frente a lo interpretado por dichas Junta Electoral de Zona y Sentencia, el Tribunal Constitucional trae a colación su consolidada doctrina conforme a la cual las normas que regulan el régimen de nulidad de los votos no deben interpretarse de manera rigorista o formalista, sino en pro de la salvaguardia de la verdadera voluntad manifestada en las urnas por los electores, dejando la anulación de los sufragios como último recurso en los casos en que dicha voluntad ofrezca dudas. Y en este caso concreto, las aspas colocadas junto al nombre no generan esa duda. Es cierto que se trata de una irregularidad formal, pero sin efectos invalidantes, toda vez que la actual redacción del art. 96.2 de la LOREG no determina necesariamente la nulidad de los votos emitidos en papeletas en las que se haya efectuada una señal junto al nombre de los candidatos. Esta valoración lleva a reconocer el amparo solicitado, a entender lesionado el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y a anular el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Barbastro y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, declarando la validez de las papeletas cuestionadas y ordenando la proclamación de los electos de acuerdo con el resultado electoral producido tras la declaración de validez de los votos indicados.

2. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón: cuestiones diversas

También resolvieron recursos contencioso-electorales las **Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 y 22 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso, recursos núm. 1/2011 y 406/2011.** La primera de ellas, recordando las causas de nulidad de los votos, consideró determinante de la

misma la existencia de cruces, aspas o líneas en las papeletas, como era el caso. Sin embargo, es precisamente este pronunciamiento el que ha quedado anulado tras la estimación, por la Sentencia del Tribunal Constitucional que acaba de mencionarse, del recurso de amparo presentando frente a ella. Por su parte, la segunda Sentencia confirma resoluciones de la Junta Electoral Provincial de Huesca y la previa de la Junta Electoral de Zona de Boltaña por las que se resolvía atribuir al PP los dos vocales de la Junta Vecinal de la Entidad Local menor de Linás de Broto. Frente a lo argüido por los recurrentes, estos órganos consideraron que el escrutinio electoral se ha hecho conforme a derecho, respetándose las determinaciones de los arts. 199.1 y 4 de la LOREG ("el régimen electoral de los órganos de las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las Leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan, que, en todo caso, deberán respetar lo dispuesto en la LBRL"; "la designación de estos vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la entidad local menor") y 91.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón –LALA– ("la designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal"). En la medida en que todos los Municipios con entidades locales menores tienen la consideración de Sección única, la asignación de vocales debe partir del resultado de la votación para la composición del Ayuntamiento del que depende la entidad local menor. En este caso, el de Torla.

Ya al margen de recursos contencioso-electorales, es importante destacar la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 2 de junio de 2011, recurso núm. 357/2010.** En este caso se resuelve un recurso de apelación presentado frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza (dictada en procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona), por la que, estimando el recurso presentado, se consideró vulnerado el derecho del recurrente a la participación en los asuntos públicos recogido en el art. 23 de la Constitución, al no habérsele permitido participar en el debate presupuestario por ser expulsado de la Sesión.

El Ayuntamiento apelante pretende la revocación de la Sentencia en base a dos motivos. Por un lado, por negación de la vulneración aludida, al haber podido el recurrente debatir los presupuestos en la Comisión celebrada al efecto anteriormente, votarlos (éste era el objeto de la sesión en que se produjo su expulsión) y presentar reclamación o enmienda contra los mismos durante su exposición pública, garantizándose de modo pleno el ejercicio de su

derecho de participación. Por otro, por considerar que la Sentencia impugnada ha incurrido en incongruencia *extra petita*. Y en este segundo argumento está de acuerdo la Sala.

Efectivamente. Tras recordar que esta incongruencia comporta inadecuación entre las pretensiones y motivos formulados por las partes y el fallo, procede a demostrar que la divergencia existe en este caso. Como ya señaló el recurrente en su demanda, el objeto procesal era la actuación de la Alcaldía producida en un Pleno municipal, consistente en no contestar a las cuestiones que formuló en el apartado de ruegos y preguntas y en su expulsión de la Sala, previo requerimiento de la presencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Era de esta manera como consideraba que se le había denegado la información solicitada en dicho turno, vulnerándose *esta concreta vertiente*, y no otra, de su derecho de participación en los asuntos públicos constitucionalmente reconocido. A mayor abundamiento, en el hecho segundo de la demanda ya se afirmaba expresamente que "la razón que sustenta la presente litis es la denegación de la información precisa a mi representado, en su calidad de Concejal electo y como representante de un Grupo municipal, para el desarrollo de su función en el Ayuntamiento". No se entiende pues, salvo consideración como exceso, que en la Sentencia de instancia, al delimitar en sus Fundamentos de derecho las pretensiones ejercitadas, se confirmase la solicitud de disconformidad a derecho del acto impugnado por suponer la negativa a participar en los asuntos públicos obteniendo la información necesaria para la realización de su función como Concejal. Se trata de una clara extralimitación que determina la estimación del recurso de apelación, la revocación de la Sentencia apelada y la consecuente desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado inicialmente.

Por último, hay que hacer mención a la **Sentencia de 10 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 231/2009**, que resuelve el recurso presentado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinseque por el que se aprueba el Reglamento de régimen interno de notificaciones de la Corporación. La recurrente fundamenta su pretensión anulatoria en dos razones principales. En primer lugar, en el carácter de Reglamento orgánico del texto y en la inobservancia del procedimiento de elaboración de los mismos previsto en el art. 140 de la LALA, al haberse aprobado tras la deliberación en el Pleno de la única propuesta presentada por uno de los Grupos municipales. En segundo término, en el incumplimiento, por exceso, de los requisitos legales para las convocatorias de Pleno establecidos en el art. 116 de la misma norma. Ambos motivos son rechazados por el Ayuntamiento demandado.

La Sala recuerda que son Reglamentos orgánicos los referidos a la potestad de autoorganización de las entidades locales, que fijan la organización del

Ayuntamiento en función de las necesidades propias de cada uno de ellos, de sus medios materiales, personales y técnicos, concretando qué órganos son necesarios y complementarios, cuál es la periodicidad de la sesiones, las funciones del Alcalde, del Pleno, de las Comisiones, y todos aquellos aspectos que son de interés para su funcionamiento. Por lo tanto, es doble el contenido propio de estos Reglamentos: aspectos referidos a la organización del ente local en sentido estricto (estructura organizativa), y determinación de aspectos referentes al funcionamiento del ente. En la medida en que el texto cuestionado solo acordó el medio a utilizar para las comunicaciones a los portavoces (SMS y correo electrónico) y la antelación con la que han de efectuarse y entregar la documentación, no es posible considerarlo Reglamento orgánico, en los términos que acaban de referirse.

Sin embargo, sí es dable encontrar el aludido exceso de regulación en las previsiones sobre la convocatoria, que exceden las establecidas en el art. 116, apartados 1 y 2. Al existir una comunicación previa a los portavoces al menos cinco días hábiles antes de la formalización de la propia convocatoria, perdería sentido la existencia de las convocatorias extraordinarias urgentes, y el propio contenido de las convocatorias y la puesta a disposición de los Concejales de los expedientes objeto de discusión se vería afectado por el envío de toda la documentación por correo electrónico, vulnerándose lo dispuesto en el precepto referido. Por esta segunda razón, se estima el recurso y se anula el Acuerdo recurrido.

3. **Jurisprudencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: interpretación atípica del concepto y alcance de la legislación básica estatal**

También resulta interesante referirse a la **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza de 16 de junio de 2011, procedimiento ordinario nº 249/2010**. En ella se resuelve el recurso presentado por una Asociación de Vecinos contra un acuerdo de Pleno por el que, respectivamente, se desestiman las alegaciones presentadas en el período de información pública del procedimiento de incorporación de un Municipio al de Zaragoza, y se declara la voluntad de dicho Municipio de proceder a la alteración de los términos municipales a los efectos de dicha incorporación, conforme a lo dispuesto en el art. 21.4 del Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las entidades locales de Aragón. Sin duda, esta Sentencia conecta con otra previa del mismo Juzgado de fecha 22 de julio de 2009, de la que ya se dio cuenta en su momento y que se encuentra pendiente de que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad resuelva los recursos de apelación presentados frente a ella.

En este pronunciamiento previo, el Juez declaró la nulidad de pleno derecho del acto recurrido –el Acuerdo municipal por el que se iniciaba el procedimiento de incorporación al Municipio de Zaragoza–, por entender que la adopción del mismo por mayoría absoluta (como indica la redacción dada al art. 47.2.a de la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) y no por mayoría cualificada (como señalan los arts. 13.1 y 126.3 de la LALA y 15.1.a del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón) contraviene las "competencias exclusivas" autonómicas en materia de régimen local derivadas de los arts. 71.5, 6 y 8 del Estatuto de Autonomía[1], que son las que habría actuado el legislador aragonés para aprobar aquellas normas indicadas. En otras palabras: tanto la LALA como el Reglamento de Territorio y Población aragonés no son, a su juicio, consecuencia del ejercicio de competencias de desarrollo legislativo de normativa básica, sino del puro ejercicio de competencias exclusivas "excluidas" de la definición de la competencia básica estatal, lo que determinaría la aplicación de los textos autonómicos y su exigencia de mayoría reforzada para adoptar el Acuerdo plenario objeto de recurso y la consiguiente declaración de nulidad del acto recurrido. Y esta misma argumentación, ciertamente curiosa por suponer una interpretación atípica del concepto y alcance de la legislación básica estatal, es la que utiliza el Magistrado en esta Sentencia de la que ahora se da cuenta.

Efectivamente, el acuerdo que ahora se recurre también fue adoptado por mayoría absoluta, y no cualificada. Y de nuevo es consideración judicial que aquella normativa autonómica no ha quedado desplazada por la nueva exigencia de la LBRL, dado que no es legislación de desarrollo de la básica estatal sino derecho dictado en ejercicio de competencias asumidas estatutariamente como exclusivas, que quedan fuera de la competencia estatal básica. De esta manera, no se invaden competencias estatales, sino se ejerce una competencia exclusiva autonómica que no puede ser modificada por una norma estatal. Como argumento a mayor abundamiento, se menciona en esta Sentencia la Disposición Adicional Primera.1 de la LBRL, que establece textualmente que

1 "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los Municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral"; "la organización territorial propia de la Comunidad" y "la ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental".

"las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, por las Comunidades Autónomas de [...] *Aragón* [...], se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el art. 13 y en el Título IV de esta Ley...". Se hace notar así cómo la Disposición alude a "competencias legislativas", mientras que el art. 13 al que se remite dispone, en su apartado 1, la regulación conforme a la legislación autonómica de régimen local de la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales. La suma de ambos elementos concluye con la estimación del recurso y la declaración de nulidad del acuerdo de Pleno.

Con todo respeto, vuelve a manifestarse la misma opinión ya expresada en relación con la anterior Sentencia: parece obviarse en este caso una cuestión fundamental, cual es el carácter básico de la LBRL, dictada en ejercicio de la competencia para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas otorgada al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución. Y como tal, actúa como límite a las competencias legislativas que, en materia de régimen local, hayan asumido estatutariamente las Comunidades Autónomas. Por eso, cuando el legislativo autonómico aprueba normas sobre régimen local en ejercicio de las mismas, nunca puede obviar el contenido de lo básico. Menos aún cuando el propio Estatuto de Autonomía de Aragón señala como competencia compartida "el desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales" (art. 75.11), siendo éste el precepto a atender para deducir el verdadero alcance de las atribuciones autonómicas en la materia.

EMPLEADOS LOCALES

I. Legislación

En relación con los empleados locales, de nuevo hay que hacer mención al **Decreto 332/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Política Territorial e Interior (BOA núm. 203, de 14 de octubre)**, en esta oportunidad por su competencia genérica para el ejercicio de las competencias en materia de coordinación de las policías locales (art. 1.f), que gestionará a través de la *Dirección General de Interior*, (art. 15) y, más concretamente mediante el *Servicio de Seguridad y Protección Civil* integrado en la misma, a quien corresponderá también la cooperación a la mejora de sus medios personales y materiales (art. 18).

Como se ha indicado supra, dentro de esta estructura presenta una posición nuclear la *Dirección General de Administración Local*, destacándose en es-

ta oportunidad su atribución en orden al ejercicio de las competencias en materia de personal de las entidades locales aragonesas, incluida la elaboración y gestión de su Plan de Formación (art. 7.1.e). Al *Servicio de Régimen Jurídico Local*, integrado en la anterior, le corresponde, además de las funciones antes indicadas, la gestión de las competencias sobre los funcionarios con habilitación de carácter estatal y la elaboración y gestión del Plan de Formación dirigido al personal de las entidades locales aragonesas (art. 8.e y k). Y también hay que reseñar que el *Servicio de Política Territorial e Interior* de las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel deberá prestar apoyo a la Dirección General de Administración Local en la gestión del Plan de Formación dirigido al personal de las Entidades locales (art. 21.1.d).

Siquiera tangencialmente, también se da noticia del **Decreto 396/2011, de 13 de diciembre, sobre deporte aragonés de alto rendimiento (BOA núm. 248, de 20 de diciembre)**, que en su art. 13 refiere la valoración de la condición de deportista de alto rendimiento para el acceso y provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma –locales incluidas– relacionados con la actividad deportiva. De acuerdo con este precepto, el reconocimiento de dicha condición se considerará mérito evaluable en el acceso, a través de concurso oposición, a cuerpos o escalas de funcionarios o a categorías profesionales de personal laboral de las Administraciones aragonesas relacionados con la actividad deportiva, siempre que esté prevista la valoración de méritos específicos. En todo caso, dicha valoración se llevará a cabo respetando las competencias de las entidades locales en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Asimismo, esa calificación se considerará mérito evaluable en los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo relacionados con la actividad deportiva, siempre que la convocatoria prevea la valoración de méritos específicos.

II. Jurisprudencia

Por lo que respecta a la jurisprudencia relacionada con el empleo local en Aragón, se da cuenta esta vez de pronunciamientos del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad.

1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo: cuestiones de legitimación

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se refiere en primer lugar la **STS de 20 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm.**

3381/2009, que resuelve el recurso de casación presentado por la Asociación para la Defensa de la Función Pública Aragonesa frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad Autónoma. La Sentencia recurrida desestimó por falta de legitimación activa el recurso contencioso-administrativo presentado por dicha Asociación contra la Orden de 17 de octubre de 2007, de los Departamentos de Presidencia y Economía del Gobierno de Aragón, por la que se modificaba la RPT del Departamento de Educación, Cultura y Deporte y, en concreto, se cambiaba el nivel de complemento de destino y el grupo del Director Gerente de la Biblioteca General de Aragón. Esto implicaba, en lo que aquí interesa, que el citado puesto podía ser desempeñado, además de por funcionarios de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Aragón (lo inicialmente previsto), por funcionarios de la Administración Local. Pues bien. El TS ratifica esa falta de legitimación puesto que no aprecia que la anulación de la Orden recurrida produzca un efecto directo (positivo o negativo) en los miembros de dicha Asociación, ni siquiera que ésta actúe en este caso en defensa de los intereses profesionales de sus asociados. Parece más bien que la discrepancia, en lugar de con la Orden recurrida, es con la precisa provisión del puesto de trabajo efectuada tras la modificación de la RPT derivada de la misma. Que, por cierto, no fue recurrida por ningún funcionario, asociado o no, que concurriera al mismo o que considerara de cualquier otra forma vulnerados sus derechos. Por todas estas razones, desestima el recurso de casación.

Igualmente hay que citar la **STS de 1 de octubre de 2011, Sala de lo contencioso, recurso núm. 3512/2009**, que también resuelve un recurso de casación presentado frente a Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En este caso, la Sentencia recurrida inadmitió el recurso interpuesto por los representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros contra al Acuerdo del Pleno de dicha Corporación por el que se aprobó definitivamente la modificación del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local, que consideraban nulo por omitir la preceptiva y previa negociación colectiva. La causa de tal inadmisión fue la falta de legitimación de los recurrentes, actuantes en su propio nombre y en la mencionada condición de representantes de los trabajadores, no en representación de dicho órgano. La Sentencia de instancia entendió que, conforme a la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (hoy derogada en su práctica totalidad por el EBEP, con la excepción contemplada en la Disposición Transitoria Quinta para los funcionarios con habilitación estatal), son las Juntas de Personal, como órganos colegiados, las que detentan la representación de los

funcionarios (precisando decisión mayoritaria de sus miembros para poder actuar en vía administrativa o judicial), en ningún caso sus miembros a título personal. A mayor abundamiento, consideró que la lesión de la libertad sindical esgrimida como razón de fondo del recurso conecta con las organizaciones sindicales más representativas que, en las Mesas de Negociación, son las que participan en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios. Las Juntas de Personal ejercen sus funciones fuera del ámbito de dichas Mesas.

El Tribunal Supremo analiza estos argumentos, poniendo de manifiesto la incorrección técnica que encierra la invocada condición de los actuales recurrentes como "representantes de los trabajadores en la Junta de Personal": la Junta de Personal es ya, *per se*, un órgano de representación específico de los funcionarios, como resulta del art. 39 EBEP. Y anudado a esto, insiste en recordar que la causa de inadmisibilidad, según el art. 69.b LJCA, es la interposición del recurso "por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada", pudiendo distinguirse así entre capacidad jurídica o personalidad, capacidad procesal o aptitud para actuar válidamente en juicio, legitimación propiamente dicha (que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio) y postulación o necesidad de actuar con asistencia letrada y representación. Así las cosas, para la Sala resulta preciso distinguir en este caso concreto entre la capacidad procesal y la legitimación en sentido estricto, puesto que los recurrentes centran su crítica en la falta de esta última, sin apreciar que la falta de legitimación apreciada por la Sentencia recurrida obedece también a la capacidad procesal, operante como presupuesto de la anterior.

Pues bien: con este planteamiento, el Tribunal recuerda doctrina propia conforme a la cual las Juntas de Personal, a tenor de lo dispuesto en los arts. 3, 4 y 11 de la Ley 9/1987 antecitada, representan los intereses de los funcionarios públicos, además de tener reconocida capacidad procesal en defensa de esos intereses, pero limitados al ámbito de las funciones propias de las mismas. Y entre ellas, como se ha dicho, no se encuentra la posibilidad de negociar con la Administración, que se atribuye directamente a los Sindicatos. Por eso, la Sala de instancia declaró la falta de capacidad procesal de los recurrentes, que no acreditaron representación de ningún perjudicado ni mandato o delegación de las organizaciones sindicales legalmente investidas de capacidad negociadora. Y de esta falta de capacidad procesal se deriva asimismo la falta de legitimación propiamente dicha para impugnar en su propio nombre el Acuerdo municipal: en ningún momento acreditan su especial relación con la situación jurídica a debatir en el litigio. Por la suma de ambas circunstancias se desestima el recurso de casación.

2. **Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia: diversidad de pronunciamientos**

En lo que hace a la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, cabe destacar diversos pronunciamientos. En primer lugar, debe mencionarse la **Sentencia de 11 de marzo de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 447/2008**, que resuelve el recurso presentado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza por el que se aprobó el Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento entre los años 2008 y 2011. Los recurrentes, Técnicos Medios adscritos al Grupo A-A2, prestan sus servicios en dicha Corporación en puestos de Técnico Medio de entrada (nivel 21), o en puestos orgánicos de Jefe de Unidad Técnica (nivel 22), Jefe de Sección (nivel 24) y Jefe de Unidad (nivel 25). Y precisamente, discrepan del Acuerdo por algunas cuestiones que afectan a los niveles, en concreto los máximos que pueden alcanzar los funcionarios del Grupo A-A2 y la forma de atribución de los mismos a determinados puestos según sean ocupados por funcionarios del Grupo A-A1 o del A-A2. A su juicio, estos aspectos incurrirían en discriminación y, por ende, resultarían contrarios al principio constitucional de igualdad, vulnerando asimismo el derecho al desarrollo y a la carrera profesional de los funcionarios del Grupo A-A2. A esta valoración se opone lógicamente la representación procesal del Ayuntamiento, que afirma que, dado que en el Acuerdo se recogen los niveles atribuidos a los distintos puestos en la RPT sin modificación alguna, es la verdadera pretensión de los recurrentes cambiar aquélla en defensa de sus intereses particulares. En otras palabras: se enmascara una impugnación directa de la RPT, imposible por esa vía, además de extemporánea.

Estas posturas opuestas sirven a la Sala para reflexionar siquiera brevemente sobre las RPT. Y así, recuerda la jurisprudencia que ha rechazado aplicar a las mismas la doctrina del acto consentido y firme –lo que implicaría su absoluta invariabilidad una vez aprobadas– y ha establecido su carácter normativo en atención a su fuerza innovativa del ordenamiento, generalidad, abstracción y permanencia[2]. Ello permite mantener su recurribilidad en las reclamaciones de personal, ampliándose las posibilidades de impugnación tanto por la interpretación extensiva del concepto de interés legítimo del art. 19 de la LJCA como por la aplicación del principio "pro actione" (si en el aspecto concreto que se impugna no ha habido pronunciamiento anterior, se

2 Esta doctrina ha sido matizada por la STS de 19 de diciembre de 2003, que reivindica su condición de acto plúrimo con destinatario indeterminado, si bien con consideración de disposición general a efectos procesales.

permite su enjuiciamiento por primera vez). Por este motivo, rechaza la causa de inadmisibilidad planteada por el Ayuntamiento.

En cuanto al fondo, no aprecia el Tribunal vulneración del principio de igualdad y del derecho al desarrollo y a la carrera profesional de los funcionarios del Grupo A-A2. Aclara en este sentido que los recurrentes no discuten en realidad la atribución de distinto nivel a los puestos orgánicos según sean desempeñados por funcionarios de ese Grupo o del Grupo A-A1, lo que sí podría resultar discriminatorio. Antes al contrario: pretenden que todas las Jefaturas de Unidad tengan atribuido un mismo nivel (26), pudiendo ser ocupadas indistintamente por funcionarios de ambos Subgrupos. Como los recurrentes no pueden obligar a la Administración a aceptar estas pretensiones, y tampoco han podido demostrar que el Ayuntamiento atribuya distinto nivel en puestos iguales según se presten por funcionarios de uno u otro Subgrupo, se rechaza la discriminación denunciada.

También hay que dejar constancia de la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 30 de marzo de 2011, recurso núm. 75/2010**, que resuelve el recurso de apelación presentado frente a una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, que desestimó el recurso presentado contra la Resolución de la Alcaldesa de Sariñena por la que se disponía el cese del recurrente como Secretario municipal; puesto que ocupaba en destino provisional. El Tribunal comienza transcribiendo la base décima de la convocatoria del concurso de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en cuyo marco se suscita la controversia. En ella se establecen los plazos de toma de posesión en los destinos obtenidos en el concurso y el momento desde el que comenzarán a computar –a partir del día siguiente al del cese, que deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de la resolución del concurso en el BOE–, con indicación, y aquí radica lo importante, de que dicho cómputo "se iniciará cuando finalicen los permisos o licencias que, en su caso, hayan sido concedidos a los interesados". Esta determinación encuentra su fundamento normativo en lo dispuestos en los arts. 48.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado (de aplicación supletoria a los funcionarios de la Administración local) y 7.4 del Decreto aragonés 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta ocasión, el recurrente se encontraba en situación de licencia por incapacidad temporal, por lo que su cese debió tener lugar al tiempo de producirse el alta médica, comenzando en dicha fe-

cha el plazo de toma de posesión. Al haberlo desconocido la resolución impugnada, procede acordar su anulación, y la consecuente estimación del recurso de apelación con revocación de la Sentencia de instancia.

Igualmente interesa destacar la **Sentencia de 21 de septiembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 111/2008**, que también resuelve en sentido estimatorio un recurso de apelación presentado frente al Auto del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca de 11 de marzo de 2008, por el que se desestimaba el incidente promovido en ejecución de la Sentencia 103/2005, de 31 de marzo del propio Juzgado. Esta Sentencia declaró la nulidad de determinadas bases del Decreto de la Alcaldía de Huesca por el que se convocó concurso oposición para cubrir 10 plazas de auxiliar administrativo, así como de los actos de aplicación del mismo. En ejecución de la misma, se aprobó el Decreto de Alcaldía 2267/2007, de 15 de junio, que anuló el nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes que superaron el proceso selectivo, la bolsa de trabajo constituida con los participantes en el proceso que habían superado la fase de oposición, y los nombramientos como funcionarios interinos y como trabajadores laborales temporales efectuados a partir de la misma.

Los interesados, ahora parte apelada, solicitaron responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, que dictó sendos Decretos de Alcaldía (2924/2007, de 31 de julio y 4964/2007, de 21 de diciembre), por los que se acordaba, respectivamente, la suspensión del acto de ejecución antecitado y la estimación de la reclamación de responsabilidad, fijando además la indemnización en especie "consistente en la reposición de cada uno de los interesados al vínculo jurídico y puesto de trabajo en el que se encontraba con carácter previo [...], con la consiguiente retroacción de los efectos de la misma al momento en que cada uno de ellos fue nombrado y tomó posesión de su respectivo puesto de trabajo, o perfeccionó la relación de servicio funcionarial, sea de carrera o interina, o perfección el contrato de trabajo, según los casos". En el incidente promovido, desestimado por el Auto ahora apelado, se pretendía la nulidad de ambos Decretos; pretensión que se reitera en el recurso de apelación que resuelve la Sentencia de que se da cuenta. La razón estriba en su consideración como contrarios a los pronunciamientos del fallo a ejecutar, dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento, lo que determina su nulidad *ex* art. 103.4 LJCA.

La Sala se alinea con esta consideración, destacando la radical contradicción que existe entre el Decreto que dispone la ejecución de la Sentencia en términos idóneos y el que repone a los interesados en el vínculo jurídico y puestos de trabajo anteriores. Señala asimismo que esta última decisión se adopta en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial que re-

suelve una compensación en especie. Sin embargo, el instituto referido no puede servir para justificarla, puesto que no concurre, a su juicio, un elemento esencial del mismo, cual es la existencia previa de un derecho de los particulares que haya sido lesionado (art. 139.1 de la Ley 30/1992). La declaración de nulidad del procedimiento selectivo y sus actos de aplicación acordada por la Sentencia a ejecutar es una buena muestra de ello, y así lo reconoció el propio Ayuntamiento mediante el Decreto que dispuso dicha ejecución. Resulta, pues, contrario a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial compensar en especie y restablecer un derecho que nunca ha estado en la esfera jurídica de los interesados. Y frente a ello no cabe invocar, como las antes apeladas, razones de pragmatismo (la situación organizativa que se generó en el Ayuntamiento como consecuencia de la anulación del proceso selectivo): lo relevante es establecer si la actuación de la Administración es o no contraria al pronunciamiento de la Sentencia.

También se examina si la finalidad del Decreto era eludir el cumplimiento de la Sentencia firme, concluyendo igualmente en sentido afirmativo. La propia secuencia de hechos y la ausencia de justificación real y legítima en otros fines de la actuación cuestionada no permite concluir en otra explicación que en la de haberse llevado a cabo para evitar la ejecución del fallo en los términos acordados. Por ambas razones, se estima el recurso, se revoca el Auto apelado y, con estimación del incidente de ejecución de Sentencia planteado por los apelantes, se declara la nulidad de pleno derecho de los Decretos 2924/2007 y 2964/2007, de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huesca.

Otra Sentencia a citar es la de **5 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 150/2008**, que nuevamente resuelve un recurso de apelación, presentado en esta ocasión frente a una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel. En esta Sentencia se desestimó el recurso interpuesto frente a la resolución desestimatoria del recurso de alzada presentado por la ahora apelante contra las valoraciones definitivas y consiguiente propuesta de nombramiento hecha por el Tribunal calificador del concurso-oposición convocado para cubrir, mediante sistema de promoción interna, vacantes de la plantilla de personal funcionario de la Diputación Provincial incluidas en la oferta parcial de empleo público. En concreto, el recurso se dirige contra la puntuación asignada a dos méritos en la fase de concurso, alegando al respecto razones de forma y de fondo.

En cuanto a las razones de forma, la Sala recuerda que resulta aplicable a los procedimientos selectivos lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992 (subsanación de defectos en la documentación presentada), existiendo deber de diligencia al respecto por parte de la Administración, traducido en la habilita-

ción de un plazo para subsanar toda justificación deficiente de méritos previamente alegados. No es posible, por tanto, puntuar sin tener en cuenta el mérito afectado por la justificación insuficiente con el pretexto de la posibilidad de subsanar luego reclamando la puntuación provisional, pues obviaría ese deber y permitiría objetar una acreditación del mérito extemporánea e improcedente. Esto no sucede en el supuesto enjuiciado, en el que se permitió subsanar y completar debidamente.

Tampoco se estima la crítica de fondo (inadecuada valoración de los méritos aportados), cuestión situada en el ámbito y límites de la discrecionalidad técnica de la Comisión. Como ya es conocido, los Tribunales de Justicia pueden revisar el ejercicio de la misma para controlar infracciones de las bases de la convocatoria, posibles desviaciones de poder o arbitrariedad, pero también estimación de méritos (apreciar todos los que se consideren en la convocatoria o legalmente, no apreciar los no considerables) y aplicación del baremo (porcentajes ni inferiores ni superiores a los determinados), como elementos objetivos y normativos que son. En este caso, no puede apreciarse de los documentos obrantes ninguna de estas circunstancias, por lo que no se desvirtúa la conclusión de la Comisión calificadora.

Por último, se hace mención a la **Sentencia de 24 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 256/2010**, que desestima la pretensión del recurrente (bombero funcionario municipal) en orden a que le sea abonada una gratificación por jubilación anticipada prevista en el Pacto Convenio 2008/2011 aplicable a los funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza. La Sala recuerda que el actor se ha jubilado en atención a un régimen especial al que no pueden acogerse el resto de empleados públicos, sujetos a la forma de jubilación anticipada prevista con carácter general en la Disposición Transitoria Tercera del TRLGSS. Por esta razón, aquél régimen especial ha de estar a lo dispuesto en el RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, dictado en aplicación del art. 161.1 bis ("la edad mínima de jubilación podrá ser rebajada por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca"). Más si se considera que el propio Pacto aludido especifica que la gratificación discutida "es para los empleados que accedan a la jubilación anticipada en los términos previstos con carácter general para todos los funcionarios públicos", lo que ha sido avalado en su legitimidad

mediante Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón 213/2009 ("la expresión que utiliza el art. 38 de Pacto de aplicación al Personal Municipal [...] puede identificarse con los supuestos previstos en la Disposición Transitoria Tercera del TRLGSS, no estando comprendidos en dicha expresión los supuestos excepcionales contemplados en el art. 161.bis.1 de la misma norma").

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda

Cristina Moreno Casado
Mª Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

La actividad normativa desarrollada en el año 2011 con incidencia en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en Aragón ha sido escasa debido fundamentalmente al final de una legislatura y al comienzo de otra en el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En el primer trimestre del año fueron aprobadas la Ley 6/2001, de 10 de marzo, de Declaración de la Reserva Natural dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro y la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de Medidas para Compatibilizar los Proyectos de Nieve con el Desarrollo Sostenible de los Territorios de Montaña, ambas publicadas en el *BOA* núm. 57, de 21 de marzo.

La Ley 6/2011 tiene como finalidad salvaguardar sus valores naturales, su fauna, su flora, sus paisajes, sus formaciones geomorfológicas, conservar y potenciar los ecosistemas y garantizar bajo las premisas del desarrollo sostenible el uso racional de los recursos naturales, promoviendo como objetivo prioritario planes de actuación en conservación, dotándolos de recursos suficientes, para el entorno y su área de influencia. Esta área de influencia comprende los términos municipales de Alfajarín, El Burgo de Ebro, Fuentes de Ebro, Nuez de Ebro, Osera, Pastriz, La Puebla de Alfindén y Zaragoza.

El espacio incluido en la reserva natural dirigida y su zona periférica de protección queda clasificado, a efectos urbanísticos, como suelo no urbanizable especial. El art. 9 de la ley establece unas prohibiciones expresas, entre las que se encuentra la de construir oleoductos, tender líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas.

La acción para exigir ante la administración y los tribunales el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en los instrumentos de planificación y demás normas que la desarrollen es pública.

Por otro lado, la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de Medidas para Compatibilizar los Proyectos de Nieve con el Desarrollo Sostenible de los Territorios de Montaña se dicta con el objeto de garantizar la compatibilidad de los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, a fin de solventar el conflicto social entre desarrollo y sostenibilidad. Introduce modificaciones en tres leyes, la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón y la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

En el primer caso, el art. 51.5 de la Ley 6/2003 dispone que los centros de esquí y de montaña tendrán el carácter de planes o proyectos de interés general de Aragón, podrán ser de iniciativa y gestión pública o privada y se regirán por la normativa urbanística, previa declaración de interés general de conformidad con la normativa de ordenación del territorio. Esta declaración de interés general requerirá, además de las exigencias previstas en la normativa sobre ordenación del territorio, que el plan o proyecto incorpore una serie de determinaciones que pretenden garantizar la sostenibilidad del territorio.

En concreto, debe incorporar una justificación de la máxima adaptación de las instalaciones propuestas a la morfología de las montañas, minimizando las actuaciones que pongan en riesgo la preservación de los suelos y las afecciones sobre las laderas; justificación de la rentabilidad económica y social del proyecto presentado para los municipios afectados y para la sociedad en general, realizando un análisis comparado con diferentes alternativas de desarrollo. También debe incluir diversos estudios sobre los distintos escenarios del cambio climático, en relación con el área ocupada por el proyecto, y sus posibles efectos y sobre la garantía de reversibilidad de las diversas instalaciones contempladas en cualquier nueva actuación en zonas de alta montaña, así como un plan de transporte y movilidad para el entorno del centro de esquí y montaña y su área de influencia, evitando los aparcamientos en altura.

Entre otras medidas se incorporarán aquellas que favorezcan la compatibilidad de la intervención con los usos agroganaderos; otras de fomento del desarrollo endógeno y mejora de las condiciones de vida en las poblaciones del entorno, favoreciendo la creación y el mantenimiento de iniciativas empresariales locales; medidas singulares que impulsen el asentamiento de población, la creación de empleo, la fijación de servicios básicos y la mejora de la accesibilidad a la vivienda, tanto de quienes únicamente desarrollen su actividad profesional o laboral en territorios de montaña como de quie-

nes deseen fijar en ellos su residencia habitual y permanente; medidas que garanticen la reinversión de los beneficios derivados de la ejecución en mejoras del proyecto y de la zona, de conformidad con lo establecido en la normativa sobre ordenación del territorio; y medidas que fomenten la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, tal y como prevé el art. 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Asimismo, se prevé la formulación de propuestas de intervención en otros territorios a través de proyectos de interés general que fomenten la cohesión territorial y tener en cuenta la compatibilidad del proyecto con las medidas previstas en los planes de gestión y en los planes de recuperación o conservación de especies amenazadas.

El art. 51.6 de la Ley del Turismo obliga a someter a evaluación ambiental o evaluación de impacto ambiental a los planes y proyectos de centros de esquí y montaña, etc...

El apdo. 8 del artículo impone la obligación al planeamiento territorial, planes o proyectos de interés general y planeamiento urbanístico general de incorporar las determinaciones y documentos que para este tipo de complejos turísticos exige la normativa de ordenación del territorio y urbanismo. A estos efectos, la Ley 8/2011 introduce una nueva disposición adicional 13ª en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón y una nueva disposición adicional 9ª en la Ley 4/2009, de Ordenación del Territorio de Aragón, que aclara cuáles son las determinaciones que deben incluir los planes generales de ordenación urbana y los instrumentos de ordenación territorial, entre las que se destacan:

- Medidas tendentes a consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población, conforme a lo establecido en la normativa territorial y urbanística.
- Medidas tendentes a potenciar la calificación y el desarrollo prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales.
- Justificación de los desarrollos residenciales previstos y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo vincularse la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones precisas para su implantación y mejora, garantizando, en todo caso, el estricto cumplimiento de los criterios y límites establecidos con carácter general en la vigente normativa de ordenación del territorio y urbanismo.
- Parámetros urbanísticos que presten especial atención a la salvaguarda del paisaje urbano y las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población.

La Disposición Transitoria de la Ley 8/2011, de 10 de marzo dispone que esta ley es aplicable a los planes o proyectos de centros de esquí y montaña respecto de los cuales a la entrada en vigor no haya recaído declaración de interés supramunicipal ni declaración de interés general. El planeamiento vigente está obligado a adaptarse cuando proceda a su revisión. Es aplicable al planeamiento general en trámite que no se haya aprobado inicialmente. Las modificaciones del planeamiento general se sujetarán al régimen jurídico aplicable al instrumento de planeamiento modificado.

Descendiendo al nivel reglamentario, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 109 y las disposiciones adicionales 9ª y 10ª de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, fue aprobado el Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se creó el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas, al tiempo que aprobaba el Reglamento que regulaba su organización y funcionamiento, publicado en el *BOA* núm. 35, de 18 de febrero.

Este decreto está dividido en 4 capítulos. El primero recoge disposiciones generales y los siguientes se dedican cada uno a uno de los tres registros que se crean.

La D.A. 2ª del decreto obliga a su constitución en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor del mismo.

Los tres registros tienen naturaleza administrativa y carácter público. Son únicos e independientes y su gestión se ordena en cuatro unidades registrales: tres unidades provinciales integradas por cada uno de los Consejos Provinciales de Urbanismo y una unidad integrada por el Consejo de Urbanismo de Aragón. La gestión de cada uno de ellos corresponde a las respectivas secretarías de los Consejos, que son responsables de la llevanza del mismo y que deben dar cuenta a los Consejos respectivos de las inscripciones que se lleven a cabo tanto en el Registro Público de Convenios Urbanísticos como en el de Entidades Colaboradoras y Programas.

En los tres registros la inscripción y otras anotaciones de acuerdos, actos o resoluciones lo es a los solos efectos de publicidad. En todos los casos, el registro se llevará mediante soporte informático. Las clases de asientos en todos ellos son tres: inscripciones, anotaciones y cancelaciones. También regula para los tres casos el contenido mínimo de la inscripción inicial.

El Registro de Convenios Urbanísticos tiene por objeto la inscripción de los convenios urbanísticos de planeamiento y de gestión, definitivamente aprobados, que afecten al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. La unidad registral integrada en el Consejo de Urbanismo de Aragón

abarca las inscripciones y demás asientos de convenios relativos a los municipios capitales de provincia y los relativos a varios municipios de distintas provincias. Se divide en dos secciones, la de convenios de planeamiento y la de convenios de gestión. La comunicación de la inscripción se hará en documento normalizado en el plazo de dos meses desde la fecha de la firma del convenio. La práctica del asiento debe realizarse en el plazo de dos meses a contar de la fecha de entrada de la comunicación en el registro interno de la unidad registral en la que deba inscribirse. Si la documentación está completa se practica el asiento y, en caso contrario, se requerirá subsanación a la Administración Pública pertinente.

Al Registro aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo le corresponde la inscripción de los inventarios de los bienes autonómicos o municipales de patrimonios públicos de suelo, así como la anotación de los actos que supongan modificación de esos inventarios. La unidad registral integrada en el Consejo de Urbanismo de Aragón efectúa la práctica de los asientos que procedan en relación al inventario de bienes que integran el patrimonio autonómico de suelo, así como el patrimonio municipal de suelo de los municipios capitales de provincia. Se divide en dos secciones, la de patrimonio autonómico de suelo y la de los patrimonios municipales de suelo. La inscripción deben solicitarla los Ayuntamientos de los municipios que deban constituir patrimonios públicos de suelo, mediante modelo normalizado, acompañada de un certificado del secretario municipal. El encargado del registro analizará las comunicaciones y efectuará la práctica del asiento en el plazo de dos meses a contar de la fecha de entrada de la comunicación en el registro interno de la unidad registral en la que deba inscribirse. Si la documentación está completa se practica el asiento y, en caso contrario, se requerirá subsanación a la Administración Pública.

En el Registro de Entidades Colaboradoras y Programas se inscriben las agrupaciones de interés urbanístico, las juntas de compensación, los urbanizadores y las entidades de conservación, así como los programas de compensación y los programas de urbanización. La unidad registral integrada en el Consejo de Urbanismo de Aragón abarca las inscripciones relativas a las entidades colaboradoras y programas correspondientes a municipios capitales de provincia y la correspondiente a varios municipios de diferentes provincias. La comunicación para la inscripción se presentará por el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial tiene sede la entidad en el plazo de dos meses desde la aprobación definitiva por el órgano competente o firma del respectivo contrato, en caso del urbanizador. Sin embargo, en el Anexo IV se indica que el modelo normalizado debe presentarlo la entidad colaboradora. El art. 26.3 obliga a la presentación en el registro de los programas de compensación y de urbanización *de forma previa a la publicación de su aprobación definitiva* y en el caso de que la aprobación fuese muni-

cipal, determinará los efectos establecidos en el art. 56 de la Ley de Bases de Régimen Local. El encargado del registro analizará las comunicaciones y efectuará la práctica del asiento en el plazo de dos meses a contar de la fecha de entrada de la comunicación en el registro interno de la unidad registral en la que deba inscribirse. Si la documentación está completa se practica el asiento y, en caso contrario, se requerirá subsanación a la Administración Pública.

En los tres casos, la inscripción solo tiene efectos de publicidad. En el caso del Registro de Entidades Colaboradoras y Programas es *a los exclusivos efectos de publicidad*, siguiendo las indicaciones del Dictamen núm. 160/2010 del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, a diferencia de lo dispuesto en el art. 12.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aragonés, que dice textualmente que *la personalidad jurídica de las entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro*. El dictamen del órgano consultivo consideró que si la aprobación del programa supone ya la asunción por la junta de compensación de derechos y obligaciones, la conclusión lógica es que el acto de aprobación conlleva el nacimiento a la vida jurídica de la junta de compensación, que desde ese momento ya tiene personalidad jurídica.

Esta circunstancia, no obstante, resulta contradictoria con la regulación del propio decreto, puesto que el art. 26.3 dispone que es obligatoria la presentación del programa de compensación en el registro, previamente a la publicación de su aprobación definitiva, lo que supone que el programa de compensación se presenta en el registro para su inscripción antes de que la junta tenga la personalidad jurídica, que, a juicio de quienes suscriben, se produce una vez sea público el acuerdo de aprobación.

Igualmente, en desarrollo de lo dispuesto en los arts. 103 a 105 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón se aprobó por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA) que fue publicada en el *BOA* núm. 68, de 5 de abril.

Este decreto, que entró en vigor a los 6 meses de la publicación, regula dicha norma técnica de planeamiento con objeto de unificar los criterios técnicos para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico estandarizando la cartografía, la terminología y los conceptos generales, para evitar la discrecionalidad en la interpretación.

Consta de 33 artículos distribuidos en 4 títulos y 6 anexos, 3 disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 3/2009, la D. A. 3ª dispone que son de obligado cumplimiento los títulos preliminar, II y III, mientras que el título I es de aplicación voluntaria.

El Título Preliminar «Disposiciones Generales» incluye metadatos y definiciones básicas, de uso del suelo, de usos según sus características funcionales, relativas a edificabilidad y aprovechamiento urbanístico, sobre infraestructuras y equipamientos urbanísticos, sobre la parcela, sobre la posición de la edificación, sobre el volumen y la forma de la edificación y sobre vivienda. El Título I «Configuración de las zonas de ordenación y categorías del suelo», que no es vinculante, establece criterios de aplicación a las distintas clases de suelo. El Título II recoge la documentación del planeamiento general, refiriéndose al Avance de Plan General de Ordenación Urbana y al Plan General de Ordenación Urbana. Finalmente, el Título III regula los criterios generales de presentación y entrega, exigiendo que se presenten siempre en soporte digital, sin que sea necesario el soporte papel si la documentación incluye la firma y diligencia digital.

El grado de detalle es tal que el Anexo I indica los datos mínimos que debe tener la carátula de un Plan General de Ordenación Urbana, el Anexo II incluye un listado de abreviaturas y acrónimos y en caso de utilizar otros deberá especificarse su significado en un anexo a la documentación normativa denominado *criterios de documentación gráfica*. El Anexo III incluye la tabla de estructura de criterios de color y tipo de línea, aunque por causa justificada puede utilizarse otra codificación. El Anexo IV se refiere a la tabla de estructura de capas de los archivos de dibujo. El Anexo V incluye modelos de fichas de datos urbanísticos del planeamiento y el Anexo VI se refiere a la geodatabase, que a diferencia de los otros es de obligado cumplimiento para los redactores que utilicen GIS en la elaboración del planeamiento.

La Disposición Adicional 2ª del decreto autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma a suscribir convenios con los colegios profesionales y otras entidades o a contratar los servicios de comprobación documental, técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable en los trabajos profesionales.

Finalmente, la Disposición Transitoria única dispone que el decreto es aplicable a la elaboración de nuevos PGOU o revisión de los existentes, si en el momento de la entrada en vigor no cuentan con aprobación inicial. Si aprobados inicialmente, no cuentan con aprobación provisional, cumplirán los criterios de presentación y entrega del título III y deben cumplimentar las fichas del anexo V. Esto último también deben cumplimentarlo las modificaciones del planeamiento general, textos refundidos, aprobación o modificación del planeamiento de desarrollo, cuyo plan general no esté redactado con arreglo a la NOTEPA.

La aprobación del Decreto 74/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los anexos de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de

Protección Ambiental de Aragón, publicado en el *BOA* núm. 68, de 5 de abril, vino motivada fundamentalmente por el transcurso de cuatro años desde que la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón reguló un sistema de intervención administrativa ambiental de los planes, programas y por las novedades normativas introducidas en materia de medio ambiente, a nivel comunitario, estatal y autonómico.

Únicamente nos referiremos a las modificaciones introducidas que afectan a instrumentos urbanísticos y licencias urbanísticas o de actividad clasificada.

En concreto, **el apdo. 2 del Anexo I** se modifica en el sentido de que los planes urbanísticos que se someten a evaluación ambiental, previo su análisis caso a caso, son, por un lado, las modificaciones del planeamiento urbanístico general que afecten al suelo no urbanizable, o al suelo urbanizable no delimitado, y (esta es la novedad) aquellas otras modificaciones *de las que puedan derivarse afecciones significativas sobre el medio ambiente*. Por otro lado, también se someten a evaluación ambiental los Planes Parciales, cuyo ámbito territorial sea superior a 50 hectáreas, que afecten al suelo urbanizable no delimitado, siempre *que sean desarrollo de figuras de planeamiento no evaluadas ambientalmente*, a diferencia de la regulación anterior que no establecía esta limitación.

En cuanto a los proyectos que exigen evaluación de impacto ambiental (**Anexo II**), las modificaciones que se añaden son:

- en el apdo. 1.8 adiciona al listado de instalaciones de ganadería que exigen evaluación de impacto ambiental las siguientes: 14ª) 530 plazas para cerdas en ciclo cerrado, y 15ª) En el supuesto de explotaciones de porcino de producción mixta, el número de animales para determinar la inclusión de la instalación en el anexo, se realizará de acuerdo con las equivalencias de unidades de Ganado Mayor (UGM) de los distintos tipos de ganado, calculadas según el Anexo I del R.D. 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de explotaciones porcinas o en la norma que lo sustituya. Quedarán incluidas en el presente Anexo aquellas explotaciones de producción mixta cuya capacidad total supere las 360 UGM o la capacidad de las plazas reproductoras o de plazas de cebo en las mismas superen las 225 UGM ó 300 UGM, respectivamente.
- en el apdo. 2.5 incluye los proyectos de emplazamientos de almacenamiento de conformidad con la Directiva 2009/31/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
- en el apdo. 3.2 incluye los proyectos de instalaciones de gasificación y licuefacción del carbón y pizarras bituminosas.

- en el apdo. 6.6 incluye los proyectos de infraestructuras, instalaciones hoteleras, centros comerciales y de ocio y aparcamientos de más de 200 plazas, localizados fuera de zonas urbanas, que se desarrollen en espacios de la Red Natura 2000, o que afecten a una superficie superior a 10 hectáreas.
- en los apdos. 8.3 y 8.5 se recogen las instalaciones para la valorización energética de residuos no peligrosos o de eliminación en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad superior a 24 tn/día y las plantas que lleven a cabo la transformación o el aprovechamiento de subproductos animales no destinados a consumo humano, con una capacidad de tratamiento superior a 10 tn/día, y que incluyan en su proceso la realización de operaciones de incineración o co incineración, de obtención de biogás o de compostaje.
- añade también los apdos. 10.7 y 10.8 relativos a cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el anexo, cuando la modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el mismo y las instalaciones para la captura de flujos de CO2 con fines de almacenamiento geológico de conformidad con la Directiva 2009/31/CE procedente de instalaciones incluidas en el presente Anexo, o cuando la captura total anual de CO2 sea igual o superior a 1,5 megatoneladas.

Respecto a los proyectos que exigen evaluación de impacto ambiental solo cuando así lo disponga el órgano ambiental (**Anexo III**), la modificación que se añade es la 6.6, esto es, las nuevas edificaciones aisladas para uso residencial en zonas no urbanas ni periurbanas, salvo las viviendas vinculadas a explotaciones agrarias conforme a lo establecido en la normativa urbanística, ubicadas en el ámbito de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en áreas críticas designadas en planes de Recuperación o Conservación de especies de flora y fauna, en espacios de la Red Natura 2000, en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar o en Reservas de la Biosfera.

Se añade como zona ambientalmente sensible los humedales singulares de Aragón (**apdo. 4 del Anexo V**). El **Anexo VI**, que recoge las actividades e instalaciones en suelo no urbanizable susceptibles de autorización ambiental integrada, también sufren modificaciones en la redacción. Respecto del **Anexo VII**, o actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas, aclara el concepto de *potencia instalada*, elevando su umbral de 15 kw a 30 kw tanto en las actividades de comercio al por menor como en las actividades industriales, lo que supone un mayor número de actividades excluidas de licencia, por su escasa incidencia ambiental. Finalmente, respecto a *otras actividades*, también excluye las actividades de hostelería, siempre que su potencia instalada no supere los 25 kw y su superficie construida sea

inferior a 250 m², excepto bares musicales, discotecas y otras actividades hosteleras con equipos de sonido, y la tenencia en el domicilio de especies animales, autóctonas o exóticas, con la finalidad de vivir con las personas con fines de compañía, ayuda o educativos.

Descendiendo en el nivel jerárquico, mediante Orden de 15 de febrero de 2011, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, se anuló la inclusión del municipio de Seira en la declaración de municipios de relevancia territorial, en ejecución de una sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del TSJA de 5 de enero de 2011, que anuló una orden del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes por la que desestimaba la petición del municipio de Seira, de menos de 3000 habitantes, de ser excluido de la declaración de municipio de relevancia territorial, a los efectos de establecer un porcentaje de reserva de suelo con destino a vivienda protegida. (*BOA* núm. 48, de 8 de marzo).

Otra Orden de 28 de febrero de 2011, del Consejero de Agricultura y Alimentación, dispuso la publicación de la Circular de las Direcciones Generales de Urbanismo del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y de Alimentación del Departamento de Agricultura y Alimentación, sobre los criterios de aplicación y coordinación en la tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico, que originen el incumplimiento de las distancias mínimas a instalaciones ganaderas establecidas en el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, que aprobaba la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas. (*BOA* núm. 50, de 10 de marzo).

Recordemos que el art. 18 del Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas establecía unas situaciones sobrevenidas y decía que *cuando, por modificación aislada, desarrollo o ejecución del planeamiento urbanístico municipal o por aplicación de las presentes Directrices, se incumplan de forma motivada las distancias exigibles en las mismas a las explotaciones ganaderas legalmente instaladas o declaradas administrativamente en precario, éstas podrán continuar desarrollando su actividad, sin perjuicio de lo establecido en la normativa urbanística y de régimen local, y en las respectivas resoluciones de regularización jurídico-administrativa*.

Esta Orden de 28 de febrero vino a establecer los criterios para una correcta valoración de la excepcionalidad y, a tal efecto, dispuso que fueran de aplicación a los procedimientos de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico general o de desarrollo que contuviera propuestas que originaran incumplimiento de forma motivada, las distancias a explotaciones ganaderas legalmente instaladas.

En los procedimientos de tramitación de estos instrumentos de planeamiento resulta obligatoria la notificación personal a los titulares de las explotaciones ganaderas afectadas.

La orden incluyó también el contenido mínimo de la documentación técnica acreditativa de la excepcionalidad.

Remitido el expediente a informe y, en su caso, aprobación del Consejo de Urbanismo de Aragón o del Consejo Provincial de Urbanismo, éstos deben solicitar informe al Servicio Provincial de Agricultura y Alimentación que corresponda; informe que también tiene unos contenidos mínimos, como son la descripción y análisis de la nueva situación, valoración de las medidas adoptadas, restricciones o limitaciones de uso, propuesta de inclusión en el acuerdo del órgano autonómico de prescripciones o condiciones. El informe debe emitirse en el plazo de 10 días, transcurridos los cuales puede seguir la tramitación.

Mediante Orden de 28 de febrero de 2011, del Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, se dio publicidad al acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011, por el que se modificó el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, al objeto de incluir en el epígrafe c) *Infraestructuras energéticas*, como apdo. VI *Proyectos de instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta en la red, que ocupen una superficie superior a 100 hectáreas*, dentro de los proyectos con incidencia territorial sometidos a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (*BOA* núm. 59, de 23 de marzo).

II. **JURISPRUDENCIA**

Dada la escasa legislación autonómica dictada a lo largo del 2011, nos centraremos en la labor jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

De las sentencias dictadas en materia contencioso-administrativa, referidas a la ordenación del territorio y el urbanismo, hemos destacado algunas sentencias que aclaran conceptos claves en la redacción del planeamiento, que hay que tener en cuenta a la hora de redactar esos instrumentos y también a la hora de su informe por las distintas Administraciones Públicas.

1. **Plan Parcial, documentación y sistemas generales**

Así, la Sentencia núm. 752/2011, de 22 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, estimatoria parcial del recurso con-

tencioso-administrativo núm. 284/2007, anula en parte la aprobación definitiva de un plan parcial de un suelo urbanizable no delimitado del PGOU del municipio de La Joyosa. (STSJ AR 2167/2011).

Esta sentencia aclara que la aprobación definitiva del Plan Parcial se condicionó, entre otros requisitos, a la formalización de un Convenio entre el Ayuntamiento y los propietarios del ámbito en el que se fijaran las conexiones con las redes generales municipales y los costes que debían sufragar dentro de las cargas de urbanización del ámbito, en la parte proporcional del coste general de las obras incluidas en estos proyectos en función del uso y consumo de agua potable y depuración de aguas previsto para el ámbito, y se contemplaran las aportaciones del ámbito al proyecto de sistemas generales de colector de agua no tratada y de revestimiento del tramo de la Acequia de la Almozara que discurre por los suelos urbanos y urbanizables del Término Municipal.

El interés de esta sentencia radica en que son diversos los argumentos alegados y examinados por el Tribunal y puede considerarse ejemplificativa. En concreto, examina las cuestiones siguientes:

1. Sobre la imposibilidad de adscribir sistemas generales a un ámbito de suelo urbanizable no delimitado, porque (al decir del recurrente) el sector carece de exceso de aprovechamiento en relación al aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable Delimitado. El TSJA desestima este motivo de impugnación por cuanto el art. 18 de la LUA/1999, por remisión del art. 29, impone la obligación de ceder gratuitamente al municipio los terrenos destinados a los sistemas generales incluidos en la unidad de ejecución o adscritos a la misma. No es admisible que la adscripción sólo quepa en supuestos de sectores o ámbitos excedentarios porque el art. 104.1 de la ley solo prevé al respecto que los excesos de aprovechamiento a que se refiere corresponden al Ayuntamiento y los posibles destinos que por su parte se les pueden dar, entre ellos, el de compensar a los propietarios de suelos destinados a sistemas generales.

Recuerda también el TSJA la diferente regulación para la obtención de los sistemas generales que contenía la LUA/99 en atención a la clasificación de los suelos en los que esos se ubicaban, resultando que, siempre que sea posible, la obtención de suelos destinados a sistemas generales en terrenos, clasificados como suelo urbanizable (como es el caso), ha de efectuarse a través de la cesión obligatoria tras su inclusión o en adscripción a una unidad de ejecución.

2. Sobre la inclusión de la documentación complementaria de los planes parciales, prevista en los arts. 52 de la LUA y 99 del Decreto 52/2002. La propia memoria del Plan Parcial manifiesta que se incorporan esos docu-

mentos adicionales. No obstante, el TSJA no considera necesario incorporar al Plan los compromisos alcanzados entre la promotora y el Ayuntamiento en el convenio en su día suscrito, y a cuya aprobación quedó expresamente condicionada la aprobación definitiva de aquél, ni que necesariamente hubieren de asumirse nuevos compromisos y, en concreto, en cuanto a la conservación de la urbanización, que correspondía al Ayuntamiento. Tampoco es necesaria la inclusión de un estudio justificativo específico del sector y del carácter de la urbanización, dada la coincidencia de aquél con el ámbito del suelo urbanizable no delimitado de uso predominantemente industrial previsto en el Plan General.

3. Sobre la necesidad de previa delimitación del sector. El TSJA considera que carece de sentido una previa delimitación del sector de suelo urbanizable no delimitado, con la, también previa, redacción de un avance de planeamiento, en aplicación del artículo correspondiente del PGOU, puesto que el Plan Parcial ha optado por la delimitación en un único sector de los 3 ámbitos de suelo urbanizable no delimitado (2 residenciales y uno industrial) así como su ordenación detallada, en lugar de establecer un desarrollo independiente de cada uno de los 3 sectores.

4. Incumplimiento del Plan General porque el Plan Parcial impone una adscripción al ámbito desarrollado por aquel de una superficie de 15.000 m^2 de sistemas generales, y sin embargo se ha asignado una superficie de 15.794,70 m^2. Entiende que se ha adscrito la superficie grafiada en el plan general, que en una posterior medición topográfica ha supuesto una superficie superior. El Tribunal considera que no se ha vulnerado el Plan General, sino que Plan Parcial, en estricto cumplimiento de aquél, ha adscrito dicho terreno grafiado, respetando las alineaciones al efecto establecidas, y que ha resultado tener, una superficie superior en medición posterior.

5. Sobre la imposición de la carga de asumir los costes de urbanización de los dos sistemas generales, tanto el ya ejecutado como el paso elevado sobre la N-232 y el vial intermunicipal, si van a dar servicio a áreas muy superiores al ámbito del Plan. A este respecto, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 18 de la LUA/99, existe obligación de ceder gratuitamente los terrenos destinados a los sistemas generales incluidos en la unidad de ejecución o adscritos a la misma y de costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización correspondientes a las dotaciones locales, incluidas las obras de conexión con los sistemas generales y de ampliación o refuerzo de los mismos, pero no incluye la ejecución de las dotaciones generales de nueva implantación. A tal fin, se remite a la jurisprudencia del TS, dictada en relación con el art. 18 de la Ley 6/1998,

de Régimen de Suelo y Valoraciones, que considera incoherente la interpretación de incrementar los deberes de urbanización con la ejecución de los sistemas generales. No se impone como condición básica del ejercicio del derecho de propiedad que los propietarios hayan de costear o ejecutar la urbanización de los sistemas generales con carácter general, más allá de aquello a lo que expresamente se refiere el núm. 3 del art. 18. En este punto la sentencia da la razón al recurrente.

A mayor abundamiento, cuando la recurrente discute el deber de costear las obras de urbanización previstas en el convenio urbanístico, tales como el revestimiento de la acequia de La Almozara, la estación de tratamiento y tronco de principal de agua potable, colector de aguas pluviales y residuales, y captación y tronco de principal de agua no tratada, calificadas por la Administración como obras de ampliación o refuerzo, ante la posibilidad de que las mismas podrían estar encubiertas o incorporadas a otros conceptos o partidas, el Tribunal concluye que no son obligaciones que corresponden a todos los propietarios sino únicamente a la promotora del plan parcial con quien el Ayuntamiento suscribió el convenio urbanístico, que está recurrido y pendiente de sentencia.

6. Sobre cómo se calcula la superficie correspondiente a las reservas para dotaciones locales. El recurrente considera que debe calcularse sobre la *superficie industrial construida* y no sobre la *superficie total construida,* porque en tal caso resulta un exceso de las reservas legales de 10.879 m^2. El Tribunal tampoco admite esta alegación porque considera los módulos de reserva de suelo previstos en el Reglamento de Planeamiento tienen el carácter de mínimos, pudiendo ser ampliados, sin que la ampliación requiera una especial justificación, máxime si el incremento no es significativo puesto que supone menos del 5% de ese mínimo.

7. Sobre la homogeneización del aprovechamiento medio, dada la disparidad de usos industrial y terciario, a los que se ha aplicado el mismo valor. La Administración demandada alega que el Plan Parcial no estableció ningún criterio de homogeneización porque todos los usos tienen un valor similar y equiparable, basándose en la ubicación y emplazamiento de dichas superficies dentro del ámbito del Plan y en relación con su entorno. El recurrente no ha justificado que, en atención a las circunstancias concurrentes, esos distintos usos pudieran tener un valor distinto ni que fuese preciso en el ámbito ordenado el establecimiento de coeficientes de homogeneización, por lo que también desestima esta alegación.

8. Sobre el contenido del estudio económico financiero. El Tribunal aragonés se remite en este punto a la reiterada doctrina del Tribunal Supre-

mo (sentencia de 23-1-1996), que mantiene que el carácter general del estudio económico financiero hace inexigible una previsión específica para cada una de las operaciones que de la nueva ordenación derivan. Estas previsiones tienen un valor relativo y provisional y no debe exigírseles que contengan un estudio detallado e inalterable. Para que prospere una impugnación planteada contra el Estudio Económico Financiero del plan debe acreditarse la inviabilidad económica de la actuación urbanística cuestionada, circunstancia que no se ha dado en el presente caso.

9. Sobre la necesidad de previo informe vinculante de la Comisión del Plan de Equipamientos Comerciales del Gobierno de Aragón. En el caso que nos ocupa no está prevista la implantación de una gran superficie comercial o establecimiento asimilado dentro del ámbito del Plan Parcial. La determinación genérica de usos comerciales no constituye en sí mismo la obligación de tramitación de informe comercial relativo a cualquier Plan Parcial de Suelo, sino que expresamente ha de determinarse usos en gran superficie. Cuando se trate de comercio minorista la intervención de la CA se producirá mediante informe o licencia comercial.

2. **Modificación del planeamiento y control de la discrecionalidad**

Otra Sentencia núm. 706/2011, de 1 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, estima el recurso contencioso-administrativo núm. 304/2008 y anula la modificación puntual del PGOU del municipio de Torres de Berrellén (STSJ AR 1980/2011). En este recurso contencioso-administrativo una comunidad de regantes impugna la modificación puntual del PGOU del municipio de Torres de Berrellén porque considera que se han excedido los límites de la potestad de discrecionalidad del municipio a la hora de elaborar el planeamiento.

La comunidad recurrente entendía que el planeamiento modificado vulneraba el principio de racionalidad en la motivación de decisiones discrecionales cuando, con el objeto de establecer una nueva ordenación de alineaciones y espacios públicos resultantes de una unidad de ejecución, modificaba el sistema viario sin mejorarlo porque estrangulaba la previsión que tenía el PGOU al establecer un corredor verde apoyado en la acequia Madriz-Centén, que se reducía a un paso peatonal.

El fundamento jurídico tercero de la sentencia considera que la solución adoptada por el Plan no supone una mejora del viario municipal, sino que se desvía injustificadamente de los criterios generales del mismo. Amparándose en la doctrina del TS sobre el ejercicio del *ius variandi* por la Administración (Sentencia de 25-5-2009), en lo que el art. 73 de la LUA/99 entendía

como modificaciones del planeamiento y tras efectuar una valoración de los hechos mediante la prueba practicada, dando especial relevancia al dictamen pericial de academia del Colegio de Arquitectos de Aragón, concluye que la ordenación prevista supone un empeoramiento del sistema viario inicialmente trazado, al estrangular la previsión que tenía el Plan General de establecer un corredor verde apoyado en la acequia. Considera la modificación efectuada no justificada, ilógica y que rebasa los límites de la discrecionalidad administrativa, razones por las cuales estima el recurso y declara nula la resolución recurrida.

3. **Orden de demolición y terrenos de propiedad particular. Legalización y licencia urbanística**

Finalmente, la Sentencia núm. 712/2011, de 7 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, estima parcialmente el recurso de apelación núm. 77/2008, anula la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca y anula una orden de demolición dictada por el Ayuntamiento de San Juan de Plan (STSJ AR 1983/2011).

La sentencia apelada desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acuerdo municipal del Ayuntamiento de San Juan de Plan que obligaba a la restauración de la legalidad por considerar no legalizables los actos de edificación desarrollados, incompatibles con el ordenamiento urbanístico por afectar a superficies destinadas a dominio público. El mismo acto decretó la demolición.

En esta sentencia se examinó la cuestión relativa a la titularidad de la superficie donde se llevaron a cabo las obras objeto de la demolición acordada y concluyó que existía como mínimo una servidumbre de uso público. Como las obras ejecutadas no estaban amparadas por la licencia de obras menores, procedía el ejercicio de la potestad de disciplina urbanística ex arts. 196 y 197 de la LUA/99, en relación con el art. 173 del mismo texto legal.

Sin embargo, la sala del TSJA no desconoce que la acción reivindicatoria ejercida por el Ayuntamiento fue desestimada por el Juzgado de Primera Instancia de Boltaña y que de la documentación aportada *no se infería la prueba de dominio en favor del Ayuntamiento sobre el terreno litigioso ni su configuración como vial público, siendo la realidad física del terreno contraria a la presencia de un vial público, tratándose de una faja de terreno que ha venido beneficiando únicamente al propietario colindante de forma que a lo sumo existiría una servidumbre en su favor*. Por esta razón, el TSJA considera que, al no ser dominio público, las obras ejecutadas sin licencia ya no se considerarían ilegalizables.

Pero en lugar de estimar el recurso en su integridad, solamente lo estima de manera parcial por cuanto del estudio del art. 196 de la LUA/99 el tribunal deduce que, habiéndose resuelto la duda de la naturaleza de los bienes, supuesto que las obras sí exigían licencia urbanística, si éstas resultaban compatibles con el planeamiento lo procedente hubiese sido requerir la solicitud de licencia de legalización en el plazo de dos meses. No admite como solicitud de licencia las alegaciones efectuadas en el procedimiento administrativo disciplinario ni tampoco que la licencia se hubiera obtenido por silencio administrativo.

Respecto de las indemnizaciones de resarcimiento de daños y perjuicios solicitados el tribunal solo admite los que hayan generado la prestación de fianza para suspender la orden de demolición, pero no así los perjuicios por la falta de acometida a la red de alcantarillado, que no son atribuibles al acuerdo impugnado.

III. **DOCUMENTOS RELEVANTES**

En este punto nos referiremos al Informe 21/2011 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y al Proyecto de ley de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

1. **Naturaleza jurídica de la relación entre las Juntas de Compensación y la Administración Municipal**

En primer lugar, el Informe 21/2011, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón trata sobre la problemática a la que se refiere la rúbrica, en atención a la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Una de las preguntas que se le formula a la Junta Consultiva de Contratación se refiere a qué tipo de contrato viene contemplado en el art. 161.3 de la LUA/2009, una vez aprobado y publicado el programa de compensación. Dicho precepto indica que *la junta de compensación debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes mediante la formalización del correspondiente contrato para la ejecución del programa de compensación en la forma establecida en la normativa de contratación del sector público*; y ello, si tenemos en cuenta que el art. 163.2 también dispone que *la relación entre la junta de compensación y la administración se rige por lo establecido en este ley y, supletoriamente, en la normativa sobre contratación del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos*.

La JCCA considera que la relación jurídica en modo alguno puede ser calificada como de contrato público, al no concurrir las notas típicas de éstos, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas, de carácter unilateral. Por esta razón, no son de aplicación las previsiones propias de los contratos públicos: garantía definitiva, recurso especial, publicación en el perfil del contratante, entre otras.

Asimismo, manifiesta que la previsión del art. 163.2 de aplicación de la normativa del contrato de gestión de servicios públicos lo es a efectos de autointegración de normas ante el supuesto de lagunas jurídicas, habida cuenta el carácter estructurante de la legislación de contratos públicos.

Respecto al tema de si los contratos que celebren las Juntas de Compensación para contratar las obras de urbanización están sometidos a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la JCCA considera que, por su naturaleza de base privada y finalidad de consunción inmediata (se crean para la ejecución de un sólo proyecto de urbanización), no tienen la consideración de poder adjudicador cuando gestionan intereses privados y, por lo tanto, no se encuentran sometidas a las reglas de la contratación pública.

En todo caso, aunque no tienen la consideración de sujetos contratantes sometidos a las previsiones de la Ley 30/2007, sí deben aplicar esta normativa en los contratos consecuencia de la función pública encomendada. Es decir, es el concepto funcional de obra pública de las obras de urbanización lo que atrae el régimen de la contratación pública a la actuación de las juntas de compensación y en este sentido debe interpretarse el art. 163 de la Ley de Urbanismo de Aragón, que remite a las reglas de licitación del art. 175.2 del mismo texto legal.

En consecuencia, las Juntas de Compensación, sin ser poderes adjudicadores, vienen obligadas a aplicar la normativa de contratación pública sólo cuando ejecutan la obra pública derivada de la función urbanística que tienen encomendada.

2. **Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón**

En el momento de finalizar la redacción de este informe se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley a que se refiere la rúbrica y que prevé la modificación de algunos artículos de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón y se añaden dos disposiciones adicionales a la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida.

Respecto de esta última, la primera disposición adicional se incluye para aclarar que, a los efectos de lo previsto en el art. 20.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, en el caso de viviendas protegidas, la autorización administrativa necesaria para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable será la calificación definitiva emitida por el órgano administrativo competente. También señala que la eficiencia energética queda acreditada por el certificado emitido por la dirección facultativa de la obra en tanto no se regule por la administración autonómica un sistema de control.

La segunda disposición adicional añadida a la Ley de Vivienda Protegida establece la posibilidad de que los propietarios de viviendas calificadas definitivamente para venta, en el marco de los planes de vivienda, que no hubieran sido vendidas, pueden solicitar autorización para su arrendamiento. En este caso, las rentas máximas aplicables serán las establecidas reglamentariamente para las viviendas protegidas en alquiler a 10 años. Transcurrido el plazo de tenencia en régimen de arrendamiento, la venta está sujeta a la preceptiva autorización administrativa, en su caso.

La modificación de la Ley de Urbanismo viene justificada por la adaptación de la normativa vigente a las necesidades de cada lugar para simplificar la gestión en los pequeños municipios y la pretensión de clarificar las competencias de cada uno de los actores que tienen responsabilidades en el urbanismo.

Quizá la medida de mayor calado es la introducción, mediante una disposición adicional decimocuarta, de la figura de la delimitación de suelo urbano como instrumento urbanístico que permitirá a los municipios que carezcan de plan general un mínimo crecimiento en aquellas zonas que tengan servicios urbanísticos y de cierta seguridad en cuanto a las ordenanzas de aplicación o la definición de los viarios y de las parcelas edificables. La aprobación inicial y provisional de la delimitación corresponde al Ayuntamiento Pleno y la definitiva al Consejo Provincial de Urbanismo. Tanto la Comarca como el Departamento de la Comunidad Autónoma competente en materia de urbanismo pueden formular la delimitación del suelo urbano de uno o de varios términos municipales de la misma Comarca, previo convenio. Cuando la delimitación sea formulada por la Comarca, la aprobación inicial y provisional corresponden al Consejo Comarcal quien solicitará con posterioridad informe al Municipio o Municipios afectados y, en el caso de que sea formulada por el Departamento competente en materia de urbanismo de la CA, la aprobación inicial corresponde al Director General de urbanismo.

Se añade un apdo. 6) a la disposición transitoria segunda los siguientes términos *Los proyectos de delimitación de suelo urbano vigentes a la entrada en vigor de esta ley se someterán al régimen de modificaciones establecido en su disposición adicional decimocuarta.*

Otra de las modificaciones introducidas supone la eliminación de la aplicación automática y subsidiaria del sistema de gestión indirecta por urbanizador en caso de incumplimiento de plazos, contemplando la posibilidad de que sea el municipio el que adopte la modalidad de gestión urbanística más adecuada, atendidas las características de la actuación y las exigencias derivadas de los intereses públicos.

Asimismo, en relación con la urbanización, se suprime tanto el plazo de inicio de su ejecución en un año, contado desde la aprobación del programa de compensación o de urbanización, como el de finalización en cinco años, remitiéndose a lo que al respecto establezca el planeamiento.

Se contempla la posibilidad de la cesión y recepción de las obras de urbanización e instalaciones y dotaciones cuya ejecución esté prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables, referidas a una parte del sector o unidad de actuación, aun cuando no se haya completado la urbanización del ámbito territorial siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable.

Se suprime el apdo. d) del art. 160.1, relativo a la garantía de la correcta ejecución de las obras de urbanización por importe mínimo no inferior al 10% de las cargas de urbanización, sustituyéndose por la adicción de un nuevo apdo. f) en el art. 59, referente a la documentación que debe aportarse en los planes parciales de iniciativa no municipal, del siguiente tenor *Garantías por importe del 6% de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio plan*.

Se modifica la disposición transitoria sexta, relativa a la regularización de las parcelaciones ilegales y actuaciones en áreas degradadas, alargando el plazo de 4 a 6 años que confería la ley a la dirección general competente en materia de urbanismo del Gobierno de Aragón para la elaboración del censo de parcelaciones ilegales existentes. También faculta a los ayuntamientos para iniciar el procedimiento de regularización de las parcelaciones ilegales, aunque el censo no haya sido elaborado por el Gobierno de Aragón, siempre que aporten el censo de las existentes en su municipio.

Por último, se modifica la disposición transitoria décima al señalar que el régimen de reservas previsto en la ley es aplicable a los instrumentos de planeamiento que se aprueben con posterioridad a la entrada en vigor de la ley y no a los que ya contaran con aprobación inicial con anterioridad a dicho evento, suprimiéndose, en coherencia, el apartado cuarto.

IV. **BIBLIOGRAFIA**

DE GUERRERO BLASCO, M.C. (2010): «La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37, pp. 139-183.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2011): «El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las normas Subsidiarias Provinciales a la Directriz de Urbanismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38, pp. 59-122.

Contratación local

Jesús Colás Tenas

Este informe da noticia del discurrir y acontecer local, a lo largo del año 2011 en Aragón, en lo que concierne a la contratación del sector público.

I. LEGISLACIÓN

1. Legislación del Estado en materia de contratación en el 2011

Durante el año 2011 la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), no ha cesado de sufrir diversas modificaciones y reformas de profundo calado, al igual que ya ocurriera durante 2010, que acentúan el incierto panorama y la complejidad del marco jurídico de la contratación del sector público[1]. Muchos son los comentarios y calificativos, que

1 Además debe tenerse en cuenta que, en estos momentos, existen dos propuestas de directivas europeas sobre contratación pública. La Propuesta de Directiva sobre contratación pública, COM (2011) 896 final; y la Propuesta de Directiva sobre contratación por parte de las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, COM (2011) 895 final. La reforma de la legislación sobre contratación pública constituye una de las doce acciones prioritarias inscritas en el Acta del Mercado Único, adoptada en abril de 2011 Para todos los Estados miembros, la eficacia del sistema público de pedidos ha pasado a ser una prioridad, habida cuenta de las limitaciones presupuestarias actuales. Es necesario disponer de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos y a sus proveedores adjudicar contratos transparentes y competitivos lo más fácilmente posible, para poder comprar con la mejor relación calidad/precio (*value for money*).

ha merecido esta incesante modificación del ámbito normativo de la contratación del sector público. Todos ellos, preocupados por la falta de seguridad jurídica, que los continuos cambios normativos conllevan para los gestores de la contratación pública. En cualquier caso parece evidente que la ausencia de estabilidad normativa, que inicialmente se presagiaba con la promulgación de la LCSP, se ha convertido en uno de sus mayores defectos, junto a la deficiente regulación de las especialidades en materia de contratación en el ámbito local.

Las novedades legislativas que inciden y modifican la LCSP durante el año 2011, enumeradas en su orden cronológico, son las siguientes:

1ª. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modifica diversos artículos de la LCSP, y, en su disposición adicional trigésima segunda, autorizaba al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y las disposiciones en materia de contratación del sector público contenidas en normas con rango de Ley, incluidas las relativas a la captación de financiación privada para la ejecución de contratos públicos[2].

2ª. El Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas[3].

2 Sin duda alguna, la novedad más relevante de la LES, en materia de contratación pública, es la regulación de la potestad de modificación de los contratos; el nuevo régimen del *ius variandi*, o facultad de modificar unilateralmente el contrato por parte de la Administración. Conviene leer, en esta materia, la Circular núm 1/2011, de la Abogacía General del Estado, de 7 de abril de 2011, sobre el «Régimen de Modificación de los Contratos del Sector Público».

3 Esta norma modifica en su art. 7, el art. 49.1 LCSP dedicado a las prohibiciones de contratar, incluyendo en el párrafo c) como causa de prohibición, junto con las infracciones muy graves en materia social, la infracción grave prevista en el art. 22.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que consiste en no solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores en la Seguridad Social. El art. 5 establece que los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllos o que se presten de forma continuada en sus centros de trabajo, deberán comprobar, con carácter previo al inicio de la prestación de la actividad contratada o subcontratada, la afiliación y alta en la Seguridad Social de los trabajadores que estos ocupen en los mismos.

3ª. La Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad[4].

4ª. La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[5].

5ª. El Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios, de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. Esta nueva regulación, amplia el repertorio de materiales incluidos en las fórmulas, respecto de lo recogido en las fórmulas hasta ahora vigentes, algunas con más de cuarenta años de vigencia, y excluye de la relación la mano de obra, el coste de la cual no se ha de incluir en las fórmulas, de acuerdo con lo que dispone el art. 79.1 LCSP[6].

4 Esta Ley transpone la Directiva de la Unión Europea 2009/81/CE, de 13 de julio, sobre contratación en los sectores de defensa, pero aprovecha para reformar nueve artículos de la LCSP, alguno de ellos afectado por la Ley 34/2010 o por la Ley 2/2011. La Ley incorpora un nuevo párrafo final del apdo. 2 del art. 310 LCSP, introducido por la Ley 2/2011, según el cual *sin embargo*, no serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de los órganos de contratación dictados en relación con las modificaciones contractuales no previstas en el pliego que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 92 bis a 92 quáter, sea preciso realizar una vez adjudicados los contratos. Esta modificación plantea la duda de su adecuación al Derecho europeo de los contratos públicos, en concreto en lo que respecta a la Directiva 89/665/CEE. También añade un nuevo apdo. 8 al art. 210 LCSP, excluyendo expresamente la posibilidad de que los subcontratistas ejerzan la acción directa frente a la Administración contratante por las obligaciones contraídas con ellos por el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato principal y de los subcontratos.

5 Esta ley introduce en la LCSP un nuevo artículo, el art. 70 bis, según el cual los órganos de contratación ponderaran, en los supuestos en que ello resulte obligatorio, que los licitadores cumplan con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos relativo a la obligación de contar con un 2% de los trabajadores con discapacidad o adoptar las medidas alternativas correspondientes. Este mandato es de compleja aplicación en la práctica de la contratación pública, pues el criterio cuya aplicación se impone no tiene relación alguna con el objeto del contrato, tal y como exige el art. 134 LCSP.

6 Como advierte el Consejo de Estado, en Dictamen 1311/2011 de 22 de septiembre de 2011, las vigentes fórmulas no cumplían ya con el mandato de reflejar esta ponderación, como ha señalado alguna de las empresas intervinientes en el trámite de información pública; mientras que la supresión legal del concepto "mano de obra» responde –según también se ha advertido, pensando en los supuestos de contratos de obras– a una profunda transformación de los procesos constructivos de obras públicas como consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías, de forma que dicho componente ha perdido peso en beneficio de los materiales básicos y la energía, en el conjunto de factores que deben sope-

También es necesario dejar constancia de la promulgación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Esta norma no modifica precepto alguno de la LCSP, sino que se dirige a los órganos de contratación para que promuevan e impulsen la utilización de criterios medioambientales[7].

Especial mención debe hacerse, en cuanto a la legislación del Estado se refiere, al *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*. El *BOE* de 16 de noviembre de 2011 publicó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 16 de diciembre de 2011[8]. La nueva norma, dando cumplimiento al mandato contenido en la Ley de Economía Sostenible, integra y ordena en un texto único, todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público, incluidas la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, las sucesivas leyes que la han modificado por diversos motivos, y otras disposiciones contenidas en normas con rango de ley, entre ellas las relativas a la captación de financiación privada, para la ejecución de contratos públicos. El TRLCSP deroga, entre otras, la LCSP y los artículos hasta la fecha vigentes (253 a 260) del TRLCAP.

Finalmente, en cuanto al Estado se refiere, la Orden EHA/3479/2011, de 19 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos, a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2012[9]. Esta orden modifica diversos artículos del texto refundido de la

.....

sarse para calcular el coste de las obras. Una cuestión de cierta relevancia es, por ello, la de definir el llamado *coste o término fijo no revisable* (el integrado por la mano de obra, costes financieros, gastos generales y beneficio industrial).

7 En concreto, estas llamadas se recogen en los siguientes artículos: art. 16 Medidas e instrumentos económicos: *Las administraciones públicas promoverán en el marco de contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas*. Art. 21. Recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos. *Así mismo, se impulsarán medidas de promoción de los productos preparados para su reutilización a través de la contratación pública y de objetivos cuantitativos en los planes de gestión,* y Apdo. 15 del Anexo IV Ejemplos de medidas de prevención contempladas en el art. 15: *Incorporación de criterios medioambientales y de prevención de la generación de residuos en las compras del sector público y de las empresas. En relación con las compras del sector público, los mencionados criterios podrán integrarse en los pliegos o documentación contractual de carácter complementario, como criterios de selección o, en su caso, de adjudicación, de acuerdo con el Manual sobre la contratación pública con criterios medioambientales publicado por la Comisión.*

8 Corrección de errores *BOE* de 3 de febrero de 2012.

9 Publicada en el *BOE* de 23 de diciembre de 2011.

Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 24/2011 de contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y la Ley 31/2007 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

2. **Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de contratación en el 2011**

En Aragón, durante el año 2011, se produce una de las novedades normativas de mayor interés en materia de contratación. En el Boletín Oficial de Aragón de 10 de marzo de 2011, fue publicada la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón[10]. Consta de un preámbulo, 21 artículos distribuidos en cinco capítulos, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales[11].

10 Véase el Informe 4/2011, de 19 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

11 La parte expositiva resume a continuación la estructura y contenido de la Ley. El capítulo I (disposiciones generales) comprende los arts. 1 a 3, en los que se delimitan el objeto y ámbito de aplicación de la ley y se establecen los principios rectores de la contratación. Los capítulos II, III y IV recogen diversas medidas dirigidas a lograr una mayor concurrencia, igualdad, eficiencia, agilidad y simplificación de las distintas fases de los procedimientos administrativos de contratación. En particular, el capítulo II contiene las *medidas en la fase de preparación del contrato*; lo integran los arts. 4 a 7 que regulan, respectivamente, las siguientes cuestiones: fomento de la concurrencia; documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos; documentación exigida en procedimientos negociados y simplificados; y reservas sociales de contratos. Una de las principales novedades establecidas en esta fase del procedimiento de contratación es la necesidad de consultar a tres empresas en determinados contratos menores, medida con la que se pretende lograr una mayor transparencia que redundará en una superior eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Destaca, además, la simplificación de la documentación que los licitadores deben presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el procedimiento de contratación (art. 6). El capítulo III establece las «medidas en las fases de adjudicación, formalización y ejecución del contrato», recogidas en los arts. 8 a 13 y relativas, respectivamente, a la composición y funcionamiento de las mesas de contratación; la aclaración de ofertas; el procedimiento simplificado de adjudicación de contratos, que se crea para favorecer una mayor agilidad en la tramitación de los procesos de contratación y al que puede acudirse para la celebración de contratos que no superen determinados límites; la formalización de contratos basados en un acuerdo marco y sistemas dinámicos de contratación; el criterio de resolución de empates en la valoración de ofertas; y el plazo para resolver los procedimientos de resolución contractual. El capítulo IV

El preámbulo comienza señalando que la actual situación económica exige adoptar, en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal y de la Unión Europea, las medidas necesarias para dotar de estabilidad al sistema de gestión de los recursos públicos, y permitir una tramitación de los contratos públicos más rápida y eficiente. A tal fin se dicta la presente Ley, a través de la cual se crea además, en desarrollo de la normativa estatal y europea, el denominado Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, como órgano en-

.....

contiene las «medidas de simplificación y eficiencia en materia de contratación electrónica»; en él se integran los arts. 14, 15 y 16, relativos al *plazo para entender rechazadas las notificaciones practicadas por medios electrónicos*, a los *certificados acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social* y a la *acreditación de la identidad de personas físicas*.

Por último, el capítulo V se dedica al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, regulando su naturaleza y competencias (art. 17), su composición (art. 18), la duración del mandato y el régimen de incompatibilidades y garantías de los miembros del Tribunal (art. 19), la figura del Secretario del Tribunal (art. 20) y las *especialidades procedimentales* (art. 21).

En cuanto a las disposiciones adicionales, ocho en total, se regulan en ellas las siguientes cuestiones, respectivamente: régimen de contratación de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón; órganos de contratación en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y las entidades de su sector público; autorizaciones de expedientes de contratación por el Gobierno de Aragón; uso de medios electrónicos en el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; unidad de apoyo al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón y dotación de medios económicos; acceso a los perfiles de contratante de los poderes adjudicadores del sector público autonómico; Departamento de adscripción del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; y aplicación de la Ley a las entidades locales.

Las disposiciones transitorias, por su parte, establecen el régimen aplicable a los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley; el procedimiento de puesta en marcha del sistema de verificación de la identidad de personas físicas; el régimen de los recursos en tanto no se constituyan los órganos regulados en la Ley; el régimen de reservas sociales de contratos para el año 2011; y la actualización de las referencias a los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera que sean miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

La disposición derogatoria declara derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la Ley y, en particular, los apdos. 1 y 2 de la disposición adicional octava de la ley 5/2009, de 30 junio, de servicios sociales de Aragón.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera recoge una modificación al art. 51.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón; la segunda establece las normas aplicables a las *notificaciones electrónicas en contratos sujetos a regulación armonizada*; y la tercera, en fin, se refiere a la entrada en vigor de la Ley a los dos meses de su publicación.

cargado de conocer y resolver los recursos especiales, las reclamaciones y las cuestiones de nulidad que en materia de contratación, se planteen en el ámbito de los poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tal y como recuerda el preámbulo, la Ley se dicta al amparo de las competencias que el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye en sus apdos. 11 y 12, a la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, en materia de contratación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las restantes Administraciones públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales, sin perjuicio de la competencia exclusiva en materia de creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno reconocida por el art. 71.1 del referido Estatuto de Autonomía, en el marco de los arts. 140 y 149 de la Constitución, con pleno respeto a la legislación básica estatal y a las directivas comunitarias en materia de contratación pública.

El Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2011[12], aprobó solicitar al Presidente del Gobierno la interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional contra la ley de Contratos del sector público de la comunidad de Aragón. La propuesta de recurso, que contaba con el dictamen favorable del Consejo de Estado[13], establece que en algunos de los preceptos contenidos en esta ley se ha producido una extralimitación competencial. En concreto, se considera que con la Ley de Contratos del Sector Público, se ha producido una invasión de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, entre otras cuestiones, en lo que se refiere al procedimiento simplificado de adjudicación de contratos, que supone en la práctica, la re-

12 El recurso de inconstitucionalidad se interpuso el 9 de diciembre de 2011 por la Abogacía del Estado. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de diciembre de 2011, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6720-2011, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 6 y 10 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. En la providencia se hace constar que por el Presidente del Gobierno se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –9 de diciembre de 2011–, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros. La publicación de la providencia del TC tuvo lugar en el *BOE* del 29 de diciembre de 2011.

13 Véase el Dictamen 1817/2011 del Consejo de Estado, de 17 de noviembre de 2011, relativo al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón.

gulación de un procedimiento nuevo no previsto en la ley estatal de Contratos del Sector Público.

Para la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, sin embargo, este denominado *procedimiento simplificado,* no es en sí mismo un procedimiento de contratación –tasados por el art. 122 LCSP–, sino una tramitación simplificada del procedimiento abierto, en el que todo empresario interesado puede presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato. Así, en su Informe 15/2011, de 8 de junio de 2011, la Junta aragonesa entiende que este *nuevo* procedimiento, no es sino una simplificación del procedimiento abierto, cuyos elementos estructurales, se respetan y cuyas características fundamentales, simplificación, agilización y reducción de trámites, se justifican en la propia filosofía propugnada por la propia Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y por la Comisión Europea (Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE), y que es de especial interés, en tanto pretende favorecer el acceso de las PYMES al mercado de los contratos públicos, y facilitar una gestión administrativa del expediente de contratación. Además, permitirá corregir prácticas incorrectas, como la utilización del procedimiento negociado como tipo ordinario *simplificado* en las cuantías marcadas en la LCSP, confundiendo la simplificación con la flexibilidad, falseando la naturaleza y función del procedimiento (al que en muchas ocasiones se le priva de la característica esencial de la negociación).

II. **JURISPRUDENCIA**

1. **Jurisprudencia del Tribunal Supremo**

A. ***Contrato de obras bajo la modalidad de abono total del precio. Distinción entre precio que figura en el contrato y precio total y final de la obra***

La STS de 14 de junio de 2011, dictada en recurso de casación deducido contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso interpuesto contra resolución de la dirección general de Carreteras del Ministerio de Fomento, que desestima la petición de intereses de demora por el retraso en el pago de la liquidación de la "Ronda de la Hispanidad Zaragoza. Tramos: de la N-330 a la N-232 y de la N-232 a la A-2".

Las obras objeto de controversia, se contrataron bajo la modalidad de abono total del precio, que de conformidad con el art. 147 de la Ley 13/1996 y el RD 704/1997, de 16 de mayo, posibilitan el fraccionamiento en distintas anualidades hasta un máximo de 10 años. La cláusula 18 del pliego de condiciones administrativas particulares, establecía que el precio que figurase en el contra-

to se abonaría al final de la obra, definiendo asimismo el precio total y final de la obra, como aquel que resulte de aplicar a los precios unitarios del proyecto afectados por la baja, a la medición de la obra realmente ejecutada, incrementado en la revisión de precios y en la compensación financiera. Se disponía además, que si existiere diferencia entre el precio total y final, y el pago a realizar a la entrega de la obra, se abonaría dentro de las tres anualidades siguientes a la citada entrega.

La Sala asume la interpretación que de dicha cláusula efectúa la Abogacía del Estado, y confirma la sentencia de instancia, de forma que debe distinguirse entre "precio que figura en el contrato", que se pagará al final de la obra, y "precio total y final de la obra", cuya demora en el pago para el cálculo de intereses, solo se produce cuando hayan transcurrido tres anualidades. Por ello se producen dos supuestos distintos del pago del precio: uno, el contractual y otro, el exceso del precio convenido que resulte del final de la obra, no pudiendo considerarse que exista retraso en el pago ya que se abonó dentro del mencionado plazo establecido en la cláusula 18.2.

2. **Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón**

A. ***Cálculo del importe de la revisión de precios***

La STSJ de Aragón de 8 de marzo de 2011, aborda un tema recurrente en el día a día de la contratación pública, la determinación de la base sobre la que ha de efectuarse la revisión de precios en las certificaciones de obras. La Diputación General de Aragón interpuso recurso de apelación, frente a la sentencia de 10 de noviembre de 2008 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 3, que estimó la pretensión de la parte actora, entendiendo que procede la revisión de precio sobre el anticipo de maquinaria e instalaciones fijas, sobre la base de no efectuar distinción alguna, sobre abono en cuenta o anticipo de materiales y anticipo o abono a cuenta de instalaciones fijas o maquinaria adscrita a la obra. El recurrente considera que el Juzgado incurre en error, porque las cantidades anticipadas en concepto de maquinaria e instalaciones de la obra no son revisables, y su importe no puede computarse a efectos de determinar el veinte por ciento exento de revisión. Alega el recurrente, finalmente, que los abonos a cuenta por instalaciones y gastos de equipo, tienen el carácter de gastos generales, y como tales, no revisables, pues, lo contrario produciría la ruptura del principio de estabilidad presupuestaria. El contratista, y la sentencia apelada, mantienen que los reintegros de cantidad que ha ido realizando a lo largo de determinadas certificaciones, como devolución de los importes recibidos como anticipos de maquinaria, no se deben deducir también de la base sobre la que se calcula la revisión de precios.

El TSJA, basándose en diversos Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado[14], desestima el recurso de apelación, pues considera que son susceptibles de revisión los abonos a cuenta por acopio de materiales, pero no los correspondientes a instalaciones y equipos, y que su importe es computable a efectos de determinar el 20 por 100 exento de revisión, lo que trae causa de la distinta naturaleza de los abonos a cuenta, pues mientras los materiales acopiados están destinados a ser incorporados físicamente a la obra, las instalaciones y equipos son elementos auxiliares de la obra, que no se incorporan a ésta y, como consecuencia de ello, en el primer caso, el contratista normalmente recupera el precio de los materiales por virtud de la obra certificada, en tanto que en el segundo, las instalaciones y equipos no trascienden a las certificaciones como realidad física, sino que el contratista recupera su valor por repercusión de su coste sobre el precio de la obra. Los anticipos por maquinaria, ni son revisables, ni su importe se computa en el 20 por 100 exento de revisión. La razón fundamental que avala este criterio, es que la revisión de precios y el umbral exento hacen referencia a la "obra ejecutada" o al "volumen de obra ejecutada" tanto en la regulación del Decreto Ley 2/1964, de 4 de febrero, como en la de los arts. 104 y siguientes de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debiendo sostenerse que el importe de los abonos a cuenta o anticipos por maquinaria, no son importe de la obra ejecutada, dado que dicha maquinaria no se incorpora a la obra, a diferencia de lo que sucede con los materiales acopiados.

Por las razones expuestas, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa consideraba que "los Directores de la obra en la justificación del importe de estos abonos, deberán poner especial cuidado en sobrepasar un porcentaje a justificar, de la repercusión de los equipos en las unidades de obras en las que intervienen de acuerdo con el cuadro de precios descompuesto del proyecto, cuando este exista, y teniendo en cuenta que dicha repercusión, contiene la amortización del equipo o instalación, por una parte, y los gastos de funcionamiento por otra, siendo solamente objeto de abono por adelantado los gastos de amortización. De no producirse el adelanto de los gastos de amortización de equipos y maquinaria por parte del órgano de contratación, a favor del contratista, permanecerían constantes durante la ejecución del contrato, de lo que se deduce, que en el caso de reintegro de estos abonos por parte del contratista al órgano de contratación, no deben de estar afectados por ninguna revisión de precios al alza o a la baja, circunstancia que se produciría si de la obra ejecutada en el período de abono de certifica-

14 Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 67/1987, de 18 de noviembre; 10/1999, de 30 de junio, y 65/1999, de 21 de diciembre.

ciones, se detrajera la cantidad para la amortización del abono adelantado por instalaciones y equipos, produciendo perjuicio a una de las partes –contratista u órgano de contratación–, por el mero hecho de no considerar la revisión de precios asociada a la detracción de la parte de obra ejecutada"; de manera que "los reintegros de los abonos adelantados por instalaciones y equipos, no deben estar afectados por ninguna revisión de precios, y por lo tanto, lo procedente será valorar la obra ejecutada durante el período de abono de certificaciones, aplicando a las mediciones los precios del contrato, y, a continuación, efectuar el descuento de los abonos por acopios de materiales, si así procediera, y una vez obtenido este resultado aplicarle la revisión de precios. Finalmente, de este último resultado procede efectuar la detracción para el reintegro de abonos a cuenta por instalaciones y equipos".

B. ***Encomienda de gestión, exclusión del ámbito de aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas***

La STSJ de Aragón de 10 de mayo de 2011, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil contra la resolución del presidente de la sociedad *Expoagua*, en virtud de encomienda de gestión, que adjudicaba a una tercera sociedad, un contrato de servicios de transporte de bicicletas y de instalación y explotación de soportes publicitarios. Para la Sala queda justificado, que el concurso no se atuviera a las normas que rigen la contratación pública, como era sobradamente conocido por la entidad recurrente, que se sometió a las mismas reglas que los demás participantes, y en condición de igualdad con los mismos, que resultaría afectada si, a voluntad de quien no resulta beneficiado en la adjudicación, se diera lugar a la nulidad para provocar la retroacción de las actuaciones con nueva oportunidad para quien nada alegó en su momento.

Plantean el Abogado del Estado, la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza, y la codemandada adjudicataria, que resulta inadmisible la impugnación indirecta contra la encomienda de gestión por parte del Ayuntamiento a favor de la sociedad estatal, mediante el recurso contra la resolución de adjudicación del contrato, porque la encomienda es un acto consentido y firme para la recurrente, al haber concurrido a la convocatoria sin recurrirla, habiendo quedado sometida a las bases de la misma.

Reiterada jurisprudencia ha establecido (por todas la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004), que en materia de concursos, el pliego de condiciones se constituye en ley del concurso. La impugnación de las irregularidades en los pliegos, "no pueden ser acogidas con base en la doctrina de esta Sala, que considera que las cláusulas y prescripciones técnicas contenidas en los actos preparatorios del contrato, fundamentalmente en los pliegos de

cláusulas y prescripciones técnicas, en cuanto no fueron oportunamente impugnadas han de considerarse aceptadas, de manera especial por quienes, como la recurrente, han concurrido a la correspondiente licitación. Y, dejando al margen otras consideraciones, esto es lo que ha de entenderse que viene a señalar la sentencia recurrida, en su fundamento jurídico segundo, al afirmar que los motivos del recurso referidos a la preparación del contrato administrativo, constituyen alegaciones del actor extemporáneas e intrascendentes". En definitiva, la naturaleza contractual, y no reglamentaria, de los Pliegos de cláusulas explica y justifica que la falta de impugnación, convalide sus posibles vicios, a menos que se trate de vicios de nulidad de pleno derecho; e, incluso, en este caso en que puede entenderse que la denuncia no está sujeta a plazo preclusivo, habría de seguirse una acción de nulidad con sujeción a los criterios generales de ésta, siempre que resultara a salvo el indicado principio de buena fe, y la seguridad jurídica a cuya preservación tiende la firmeza de los actos para quienes los han consentido, aspirando, incluso, en su día, a la adjudicación".

En cuanto a la regulación concreta de las encomiendas de gestión en el momento de la convocatoria del concurso, venía recogida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, concretamente en su art. 3.1.l, conforme al cual estas encomiendas quedan exceptuadas de la legislación de contratos.

Respecto a la falta de control de la actividad de *Expoagua* por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, no puede así deducirse del hecho de poseer tan solo el 15% de su capital, pues en otros supuestos se admite tal control con una participación menor y, fundamentalmente, la parte recurrente no ha señalado ningún ejemplo de acto realizado por la misma, por el que se pudiera acreditar dicha falta de control. En definitiva, queda justificado que el concurso de referencia no se atuviera a las normas que rigen la contratación pública, como era sobradamente conocido por la entidad recurrente, que se sometió a las mismas reglas que los demás participantes y en condición de igualdad con los mismos, que resultaría afectada si, a voluntad de quien no resulta beneficiado en la adjudicación, se diera lugar a la nulidad por causas como las ahora alegadas. para provocar la retroacción de las actuaciones con nueva oportunidad para quien nada alegó en su momento.

C. *La Rectificación de errores como técnica de modificación del pliego de prescripciones administrativas*

La STSJ de Aragón de 16 de mayo de 2011, considera que la Administración, mediante una mera "corrección de errores", no puede proceder a una modi-

ficación sustancial de las prescripciones administrativas, y a una ampliación del plazo de presentación de ofertas, pues tal actuación es contraria al art. 142.3 LCSP y al art. 78.3 del Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por ello, se declara la nulidad del expediente de contratación del servicio de funcionamiento y apoyo técnico administrativo, en materia deportiva de la Casa de Federaciones Deportivas Aragonesas, desde la finalización del primer plazo concedido para concursar, a los efectos de que la Administración dicte la resolución procedente.

D. *La base imponible para la liquidación de la Tasa de Dirección e Inspección de Obras con ocasión de la expedición de certificaciones de obra*

La STSJ de Aragón de 21 de septiembre de 2011, resuelve el recurso contra la resolución de la Sala Primera del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón de 26 de noviembre de 2003, por la que se desestimaban varias reclamaciones interpuestas contra liquidaciones efectuadas por la Confederación Hidrográfica del Ebro, por la Tasa de Dirección e Inspección de Obras de la obra denominada "Modificación num. 2 de Proyecto de recrecimiento del Embalse de Yesa sobre el Río Aragón". La Sala resuelve la pretensión de nulidad, anulación o revocación de las liquidaciones impugnadas, practicando otras en su lugar, en las que únicamente se tenga en cuenta como base imponible de la Tasa por Dirección e Inspección de Obras el presupuesto de ejecución material, una vez excluida la cantidad correspondiente a la Revisión de Precios.

Después de un extenso resumen de la diferentes tesis que ha mantenido el TS a este respecto, la Sala sostiene el criterio del TS, según el cual la base de la tasa estará constituida exclusivamente por el "presupuesto de ejecución material", esto es, el importe líquido de las obras ejecutadas, que únicamente podrá ser incrementada, por las adquisiciones y suministros previstos en los propios proyectos y certificaciones expedidas por los servicios competentes, sin tomar en consideración las ulteriores y eventuales alteraciones de los costes que determinen la revisión del precio contractual, revisión de precios que tienen su propio régimen y tratamiento específico en otro diferente apartado de dicha norma. La resolución administrativa que toma en consideración para la fijación de la base imponible no sólo el precio inicial, sino los ulteriores incrementos resultantes de la revisión de precios, implica una doble imposición de la diferencia entre el precio inicial y el definitivo, e implica una interpretación extensiva del ámbito del hecho imponible contraria a los elementales principios vigentes en esta materia".

III. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón[15]

A. *Exclusión de licitador por incorrecta presentación de la documentación en los sobres*[16]

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (en adelante TACPA), en su Acuerdo 1/2011 de 28 de marzo, recuerda que el art. 134.2 LCSP, al regular los criterios de valoración de las ofertas, dispone que la evaluación de las ofertas, conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. En el mismo sentido, el art. 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial LCSP exige que, *La do-*

15 La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, prevé, entre otras cuestiones, la creación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, órgano administrativo especializado e independiente, cuya constitución estaba prevista en el art. 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. En el mismo Boletín se publicó la Orden de 9 de marzo de 2011, de la Consejera de Presidencia, por la que se dio publicidad al Acuerdo de 8 de marzo de 2011, del Gobierno de Aragón, por el que se designaba a los vocales de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que transitoriamente desarrollarán las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Con fecha 11 de marzo de 2011 se constituyó el Tribunal, que tiene su sede en la plaza de los Sitios núm. 7 de Zaragoza, 4ª planta y dirección de correo electrónico tribunalcontratosaragon@aragon.es. Además de Aragón en la actualidad existen los siguientes órganos especiales; Andalucía (Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía), Madrid (Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid), País Vasco (Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco) y Cataluña (Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña).

16 Durante una licitación para el suministro de mobiliario de oficina con destino a la Diputación Provincial de Zaragoza, la Mesa de Contratación debió hacer frente a una incidencia inesperada. Un licitador confundió el contenido de los sobres de documentación administrativa en que se presentaba la justificación documental del proceso: un sobre para los criterios *automáticos* y otro sobre para los *no automáticos*. Por error, el empresario había incluido los certificados de calidad y medioambientales, en el denominado Sobre núm. 2 (*documentación alusiva a criterios de adjudicación no obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas matemáticas*) cuando debió incluirlo en el Sobre núm. 3 (*proposición económica y documentación alusiva a criterios de adjudicación obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas matemáticas*) cuyo contenido, a su vez, fue incluido en el Sobre núm. 2.

cumentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición, con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos.

Las exigencias derivadas tanto del principio de igualdad de trato, como en estas previsiones normativas requieren, para el Tribunal, que en la tramitación de los procedimientos se excluya cualquier actuación que pueda dar lugar a una diferencia de trato entre los licitadores, muy especialmente en orden a la valoración de los criterios que deben servir de fundamento a la adjudicación del contrato. Todo ello, con la finalidad de evitar que puedan verse mediatizadas, o contaminadas entre sí, las diversas valoraciones en detrimento del objetivo de asegurar la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Razona el Tribunal que, si se considerara que estas exigencias no tienen más finalidad que la de establecer un procedimiento *ordenado* de apertura de las documentaciones, podría admitirse que la falta de cumplimiento de las mismas, no determinase de forma inevitable la exclusión del procedimiento de las empresas que incumplen dichas previsiones. Sin embargo, continúa el Tribunal, "tal conclusión adolecería de superficialidad, en la consideración del verdadero propósito de las exigencias formales de la contratación pública. Como se ha señalado, la finalidad última del sistema adoptado para la apertura de la documentación, que constituye la base de la valoración en dos momentos temporales, es mantener, en la medida de lo posible, la máxima objetividad en la valoración de los criterios que no dependen de la aplicación de una fórmula, evitando que el conocimiento de la valoración pueda influenciar en uno u otro sentido tal valoración".

De ello se deduce que, si se admitieran las documentaciones correspondientes a los licitadores, que no han cumplido estrictamente la exigencia de presentar de forma separada ambos tipos de documentación, la documentación de carácter técnico, presentada por éstos, puede ser valorada con conocimiento de un elemento de juicio que en las otras falta. De modo que, se infringirían los principios de igualdad y no discriminación que con carácter general consagra la LCSP. Y ello, porque el conocimiento de la documentación relativa a los criterios de adjudicación que se valoran mediante fórmulas, puede afectar al resultado de la valoración, y en consecuencia, cuando son conocidos los de una parte de los licitadores solamente, se originaría una desigualdad en el trato de los mismos. Frente a ello, la única solución posible para el Tribunal, es la inadmisión de las ofertas en que las documentaciones hayan sido presentadas, de manera que incumplan los requisitos establecidos en la normativa, con respecto a la forma de presentar las mismas.

B. ***Proporcionalidad de los criterios de solvencia***[17]

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se desprende que el respeto del principio de igualdad de trato implica, no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. Principio de igualdad de trato, que es la piedra angular sobre la que descansan las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, tal y como ponen de relieve las Sentencias del TJCE de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otro, y de 19 de junio de 2003, GAT.

La aplicación de este principio, en la fase de solvencia, es de gran importancia práctica. Y es que, lo que se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista –mejor operador económico, en la terminología de la Directiva 2004/18–, es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación en cuestión que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante, en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado. En consecuencia, para contratar con los poderes adjudicadores, que deben aplicar la LCSP, los contratistas deben cumplir una serie de requisitos previos que hacen referencia a la capacidad de obrar, la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica; debiendo estar únicamente, en cuanto a restricciones, a lo dispuesto por la normativa comunitaria, sin que pueda exigirse requisitos o medios de acreditación distintos de los previstos en aquélla. Conforme al art. 51 LCSP, los empresarios deben acreditar unas determinadas condiciones de solvencia

17 El 3 de marzo de 2011 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado "Servicio de asistencia técnica al Consorcio para la realización de estudios, análisis e informes técnicos necesarios con la candidatura Zaragoza Pirineos", convocado por el Consorcio Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022, contrato sujeto a regulación armonizada, procedimiento abierto, oferta económicamente más ventajosa, con varios criterios de adjudicación, con un presupuesto base de licitación de 530.000 euros, 95.400 euros de IVA y un presupuesto total de licitación de 625.4000 euros. En el anuncio se señalaba, que el plazo de presentación de proposiciones finaliza a las 14 horas del día 25 de abril de 2011, el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid anunció simultáneamente, al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza y al Consorcio Candidatura Juegos Olímpicos Zaragoza-Pirineos 2022, la interposición del recurso especial contra la resolución de este último, por la que se convocaba el procedimiento mencionado alegando que los criterios de solvencia exigidos en el pliego son desproporcionados, y suponían una limitación, al principio de competencia, incompatible con los principios que rigen la contratación pública.

económica y financiera y profesional o técnica, debiendo estar vinculadas a su objeto y ser proporcionales al mismo. Por su parte, los arts. 63 a 68 LCSP, regulan los medios admitidos para acreditar tanto la solvencia económica como la técnica, destinándose el art. 67, en concreto, a los contratos de servicios como el que es objeto de recurso.

De acuerdo con estos preceptos, los órganos de contratación deben seleccionar los medios, de entre los señalados en los arts. 64 a 68 LCSP, que mejor sirvan para acreditar las condiciones de solvencia de los licitadores, en relación con el concreto contrato; pudiendo optar por uno, varios, o todos de los que se especifican en dichos artículos. Y deben determinar necesariamente en los pliegos y en el anuncio, las condiciones mínimas que deben alcanzar los licitadores en cada medio seleccionado, así como el instrumento concreto exigido para la acreditación (declaración responsable, certificados etc.).

El TACPA en su Acuerdo 2/2011 de 6 de abril considera, en relación al pliego impugnado, que para acreditar la solvencia económica y financiera no se han concretado los criterios de selección, sino que se ha realizado una simple trascripción de dos de los medios recogidos en el art. 64 LCSP, pero sin precisar, con la proporcionalidad adecuada, el nivel mínimo de solvencia económica que se considera suficiente para la futura ejecución contractual. De este modo, el Consorcio queda obligado a aceptar como solvente a cualquier contratista, por la simple presentación de unos documentos (declaraciones apropiadas de entidades financieras o justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales), sin que pueda ejercer una función crítica sobre ellos. Además, no se ha indicado en el Pliego la documentación requerida para la acreditación de la solvencia económica, tal y como exige el art. 51 LCSP. Y, en relación con la solvencia técnica, la misma ausencia de criterios de selección, debe advertirse respecto de los medios señalados en el Pliego en tercer, quinto y sexto lugar. Esto es, e*xperiencia en la elaboración de estudios de desarrollo urbano en la ciudad de Zaragoza, acreditar experiencia en las relaciones con federaciones internacionales de deportes de invierno, y disponer de un equipo de técnicos cualificado y de soporte técnico adecuado*. En los seis medios de solvencia exigidos, no se indica la documentación requerida para la acreditación de la misma (art. 51 LCSP).

Considera el Tribunal además, que analizados los criterios de solvencia del pliego recurrido, de conformidad con los principios de la contratación pública, el conjunto de los mismos es desproporcionado, y no guarda directa vinculación al objeto del contrato, y se introduce, de esta forma, un criterio discriminatorio, que tiene un efecto restrictivo de la competencia. Por lo que el Tribunal estima el recurso.

C. ***Falta de motivación de la valoración y deficiente notificación de la adjudicación***[18]

El TACPA advierte en su acuerdo 3/2011, de 7 de abril, que los informes técnicos deben valorar y ponderar conforme a los criterios de adjudicación. Ponderar es determinar el valor de una proposición y asignar, a cada una de las mismas, un valor distinto en función de sus características –una vez examinadas y comparadas con detenimient– y de forma objetiva y razonada, considerando, imparcialmente, los aspectos contrapuestos de las ofertas. La ponderación es imprescindible en la aplicación de los criterios de valoración, pues determina, a la postre, el resultado de la adjudicación.

En cuanto a la necesidad de motivación de la adjudicación, y en consecuencia la de su notificación, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha venido reiterando que la motivación de la decisión de adjudicación de un contrato, constituye un elemento esencial para evitar la arbitrariedad, al tiempo que permite a los demás interesados, conocer los argumentos utilizados por el órgano de contratación que permita, en su caso, impugnar la adjudicación. No obstante, aun cuando la motivación no venga reflejada en el acto administrativo que ponga fin al procedimiento, se daría cumplimiento a la exigencia de los arts. 54.2 y 58 de la LRJPAC, siempre que la misma apareciere suficientemente justificada a lo largo del procedimiento.

Finalmente, y respecto a la notificación defectuosa, recuerda el Tribunal que una notificación que no ha sido hecha en la forma debida, no produce efectos, de lo que se sigue que la propia resolución notificada, tampoco puede producirlos en contra del interesado, pues la notificación demora el co-

18 Mediante resolución de 30 de septiembre de 2010, del Gerente del Sector de Alcañíz, se convocó procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, para la contratación del "*Suministro del material necesario para la realización de técnicas analíticas automáticas de hematimetría para el servicio de Hematología del Hospital de Alcañíz*". El Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación fijaba los criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación previa (sobre dos), en concreto, *las características técnicas de los analizadores* –con una ponderación de 50 puntos–, y *la rapidez de respuesta, resolutividad y horario de asistencia del servicio técnico* –con una ponderación de 50 puntos–. Nada se establecía, sin embargo, acerca de cómo debía aplicarse tal ponderación en las ofertas. Por Orden de la Gerencia del Sector de Alcañiz, del Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, de 16 de febrero de 2010 (sin duda hay un error mecanográfico, y debe entenderse que se trata del 16 de febrero de 2011), se adjudicó el contrato de suministro, del material necesario para la realización de técnicas analíticas automáticas de hematimetría para el servicio de Hematología del Hospital de Alcañiz. La notificación a los licitadores, de la adjudicación del contrato, no contenía la determinación de las características y ventajas de la proposición del adjudicatario, determinantes de su selección, en relación con los restantes licitadores. Se limitaba a la enumeración de la clasificación de las ofertas, por orden decreciente.

mienzo de la eficacia del acto. Esta regla general no admite hoy otra excepción que la contenida en el art. 58.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La notificación es un *instrumento capital* del derecho de defensa (por todas, STC 176/2009). Su finalidad es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado, para que, en definitiva, pueda aquietarse o reaccionar ante el mismo con todas las garantías de defensa. Así la STS de 30 de abril de 1998, afirma que *lo importante y trascendente de toda notificación, es que llegue a conocimiento del interesado la actuación de la Administración, y ello en condiciones tales, que le permita conocer el contenido de la diligencia a fin de que pueda utilizar los medios de defensa oportunos.* Por las razones indicadas el TACPA estimó el recurso.

D. *Plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación y cómputo en el supuesto de impugnación de pliegos*

En los acuerdos del TACPA 11/2011, de 7 de julio; 12/2011, de 12 de julio y 19/2011, de 11 de agosto, se sienta que dada la especialidad del recurso, el mismo debe tener entrada en el registro del órgano de contratación o en el del órgano (Tribunal) competente para la resolución del recurso, como máximo, el último día dentro del plazo de quince días hábiles (se computan como tal los sábados al ser el Tribunal un órgano administrativo), que otorga la ley. Se excepciona así la regla general de los procedimientos administrativos en los que exige que el envío se realice dentro del plazo otorgado, pero acreditado este extremo, los documentos pueden tener entrada en el registro del órgano con posterioridad a la finalización del plazo.

Cuando el recurso se interpone contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos, o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento. No constando de manera fehaciente la recepción de la documentación por parte del licitador, supuesto que ocurrirá siempre cuando los pliegos se faciliten por medios electrónicos, la única solución es considerar como fecha a partir de la cual comienza a computarse el plazo para recurrir los pliegos, el día hábil siguiente a la fecha señalada como límite para la presentación de las proposiciones. En este sentido el Acuerdo 13/2011, de 14 de julio, del TACPA.

E. *Valoración de las ofertas: límites a la potestad de revisión del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón*

Recuerda el Tribunal, en su Acuerdo 27/2022, de 29 de noviembre, que su función es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámi-

tes legales, de tal manera, que no es posible la sustitución del juicio técnico del que valora la adecuación de las propuestas a los requerimientos técnicos y los distintos criterios de adjudicación, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte racional y razonable. Por otra parte señala el Tribunal, que los poderes adjudicadores disponen de un cierto nivel de discrecionalidad en la apreciación de las cuestiones de carácter técnico, que no son controlables desde el punto de vista jurídico. Ello no significa que puedan apreciar libremente los aspectos de carácter técnico, pero sí que el control de legalidad no puede ir más allá de determinar si en la apreciación y valoración de tales extremos, se ha actuado sin discriminación entre los licitadores.

2. **Junta Consultiva de contratación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón**

A. ***Motivación en la aplicación de los criterios de valoración de ofertas. Valoración de variantes o mejoras***

La JCCA (CAr) en su Informe 1/2011, de 12 de enero, analiza el régimen de los criterios de adjudicación de los contratos del sector público y, en concreto, si la ponderación en términos numéricos de las propuestas, sin detallar un resumen de los motivos concretos por los que se asigna cada puntuación, es suficiente motivación o, por el contrario, sería necesario concretar los mismos para entender que el informe de valoración está debidamente motivado.

Respecto de la ponderación, el art. 134.4 LCSP dispone que, *cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo. Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.*

Esta exigencia pretende conseguir la armonización de dos principios básicos, como son el respeto a la competencia exclusiva de las entidades contratantes para valorar la propuesta de los particulares en relación con el fin público y, por otro, salvaguardar el derecho de los licitadores a conocer de antemano los baremos que regirán la adjudicación del contrato, y está recogida con profusión en la Jurisprudencia del TJUE. Así, la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, Asunto Alexandroupulis, recoge una doctrina reiterada anteriormente por muchas otras, y después de rechazar como cri-

terios de adjudicación los que versan sobre la aptitud de los licitadores (entre otros, experiencia) señala que una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores. Y ello porque el principio de igualdad de trato comporta también una obligación de transparencia y, dicha obligación, *exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente mas ventajosa y la importancia relativa a los mismos*.

En la ponderación hay que partir de la consideración de que la adjudicación de un contrato a la *proposición económicamente más ventajosa* establece un concepto jurídico indeterminado, cuya aplicación por el poder adjudicador puede y debe ser controlada por los órganos jurisdiccionales para evitar que la resolución que se haya dictado incurra en arbitrariedad. Expresa así la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2000, y más recientemente la de 27 de mayo de 2009, que la jurisprudencia clásica *ha entendido que la adjudicación en el concurso suponía el ejercicio de una potestad discrecional que permitía a la Administración elegir entre varias soluciones igualmente válidas (SSTS 18 de mayo de 1982, 13 de abril de 1983, 9 de febrero de 1985 y 14 de abril de 1987), pero la más reciente doctrina de esta Sala se inclina por el más intenso control de la decisión administrativa basado en que la expresión proposición más ventajosa es un concepto jurídico indeterminado que actúa como mecanismo de control que permite llegar a que solo una decisión sea jurídicamente posible, siendo injustas o contrarias al ordenamiento jurídico las restantes (SSTS 2 de abril y 11 de junio de 1991)*.

Por ello, si bien los poderes adjudicadores ostentan, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios objetivos de adjudicación, así como en la determinación de la ponderación atribuible a cada uno de aquéllos, no acontece lo mismo con la asignación particularizada de puntaciones a cada uno de los licitadores, a la vista de la documentación presentada. En consecuencia, una forma de proceder como la que se recoge en el escrito de consulta (asignación de puntuaciones sin expresar ninguna motivación) no cabe duda de que utiliza el margen de discrecionalidad de que goza la Administración para caer de lleno en la arbitrariedad. Ambos conceptos son antagónicos, porque como señala la STS de 13 de julio de 1984: *lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, mientras que lo arbitrario, o no tiene motiva-*

ción respetable sino pura y simplemente la conocida como sit pro ratione voluntas, *o la que ofrece lo es tal que escudriñando en su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación su carácter realmente indefendible y su inautenticidad. Por ello el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario es la motivación, porque si no hay motivación que la sostenga el único apoyo de la decisión será la voluntad de quien la adopte.*

Para concluir el análisis de la cuestión se recuerda el contenido del art. 135.4 LCSP, en la redacción incorporada por Ley 34/2010, de 5 de agosto, en el que se exige que la notificación de la adjudicación a los candidatos o licitadores, además de motivada, contenga, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

En consecuencia con todo lo anterior, concluye la Junta que una valoración de los criterios objetivos de adjudicación sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en el pliego, exigida por el art. 134 LCSP.

En cuanto a las variantes o mejoras, señala el Informe que es imprescindible recoger en los informes técnicos de valoración las razones por las que determinadas variantes o mejoras no se aceptan y valoran, pues lo contrario no puede ser admitido por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir igualmente en causa de anulación por los motivos expresados.

B. *Mesas de contratación: composición, sustitución y suplencia. Presencia del Interventor en las Mesas de contratación de una entidad de Derecho Público, poder adjudicador, no Administración Pública*

El Informe 5/2011, de 2 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aborda el régimen jurídico de las Mesas de contratación. Según el art. 295 LCSP, la existencia de Mesas de contratación únicamente es obligatoria y necesaria en los procedimientos abiertos y restringidos, y en los procedimientos negociados con publicidad a que se refiere el art. 161.1 LCSP, de los órganos de contratación de las Administraciones Públicas. De manera que, para supuestos distintos de los procedimientos indicados y poderes adjudicadores, que no sean Administraciones Públicas, la constitución de Mesas de contratación es potestativa. Consecuencia que se deriva del especial régimen que la LCSP establece para los contratos de los poderes adjudicadores, que no tienen la consideración de Administraciones Públicas, tanto en cuanto a su preparación (art. 121 LCSP), como en cuanto a las fases de licitación y adjudicación (arts. 173 y 174 LCSP).

Ello no obstante, una adecuada garantía de los principios de objetividad y transparencia en la selección de la oferta económica más ventajosa, que el art. 1 LCSP exige salvaguardar en toda la contratación del sector público, aconseja el establecimiento, en los contratos sujetos a regulación armonizada, de un órgano de valoración que, con una composición preestablecida, se encargue de calificar la documentación presentada, valorar las ofertas, y elevar una propuesta de adjudicación al órgano de contratación, siendo aconsejable –como afirma la Instrucción 1/2008, de 5 de febrero, de la Abogacía del Estado, sobre contratación de las Fundaciones del sector público estatal, sociedades mercantiles del Estado y entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado–, que su composición se inspire, en la medida de lo posible, y con las adaptaciones que resulten necesarias, en lo dispuesto en el art. 295.3 LCSP.

La regulación y composición del órgano de valoración de las ofertas puede realizarse, bien en las instrucciones de la Entidad Pública, o bien en el pliego en el que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que deberán constituir, en su caso, los licitadores o el adjudicatario.

En cuanto a su composición, en el art. 295 LCSP, se dispone que la Mesa de Contratación tiene que estar constituida por un presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente y un secretario. Los miembros de la Mesa son nombrados por el órgano de contratación. El secretario debe ser designado entre el personal funcionario o, en su defecto, otro tipo de personal dependiente del órgano de contratación. Entre las personas vocales deben figurar, necesariamente, una persona funcionaria de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación, y un interventor o, a falta de éstos, una persona al servicio del órgano de contratación que tenga atribuidas las funciones de su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las relativas a su control económico-presupuestario.

En esta línea, el propio Tribunal Supremo ha manifestado que la configuración de la Mesa de Contratación, como órgano de carácter técnico, resulta tanto de las funciones que se le encomiendan como de su composición, en tanto que la normativa de contratos establece la exigencia, que entre los vocales figuren un funcionario que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor. Más específicamente, el Tribunal Supremo ha afirmado que *la intervención de la Mesa de Contratación en el procedimiento, afecta de manera fundamental a la formación de la voluntad del órgano de contratación, en tanto que la propuesta incluye la valoración de las proposiciones de los licitadores y, aunque no tenga carácter vinculante, constituye la motivación funda-*

mental de la resolución de adjudicación, cuando se acomoda a la propuesta y, en caso contrario, exige una motivación específica que justifique la razón de la adjudicación no conforme con la propuesta (Sentencia de 3 de noviembre de 2004).

La ley exige que la designación de los miembros de la Mesa, la realice el órgano de contratación sobre miembros que cumplan los requisitos de la norma, pudiendo designarse los correspondientes titulares y suplentes, no siendo válida la constitución de la Mesa, en función de suplencias o delegaciones por parte de los que fueron nombrados, al margen de la voluntad del órgano de contratación.

Diferencia el informe entre *sustitución* y *suplencia*, con el fin de evitar la confusión entre ambos conceptos. La sustitución comprende los cambios en los sujetos miembros del órgano colegiado, a consecuencia de la pérdida de tal condición, en cambio, la suplencia hace referencia a la variación concreta y determinada para alguna sesión del miembro que es titular por otro sujeto distinto. Es decir, la suplencia es una sustitución coyuntural del miembro titular. Y, como señala la STSJ de Madrid de 25 de octubre de 1996 –en relación con un tribunal de selección de personal–, resulta indiferente que las distintas sesiones de un órgano colegiado se celebren con la asistencia de los titulares o de los suplentes (en el mismo sentido la STSJ de Castilla León de 17 de octubre de 2008).

El dilema surge cuando no existe previsión específica en las normas que regulan el funcionamiento del órgano colegiado, en cuanto a la suplencia de sus miembros. De ahí la necesidad, por parte del órgano de contratación, de nombrar titulares y suplentes a la hora de determinar la composición de las Mesas de contratación.

C. *Inembargabilidad y transmisibilidad de los derechos de cobro*

En el Informe 6/2011, de 10 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se sostiene que los abonos a cuenta (en concreto las certificaciones de obra) y, en general, los documentos derivados de la ejecución de los contratos públicos que incorporan derechos de cobro, de conformidad con la tesis más aceptada por la jurisprudencia y la doctrina, son –desde la perspectiva dogmática– títulos causales, por lo que la Administración puede oponer al pago de los mismos las vicisitudes del contrato. Se diferencian así estos títulos de los títulos valores mercantiles que suelen tener un carácter abstracto, independizándose de la relación jurídica subyacente.

Rige pues la regla de la inembargabilidad de los abonos a cuenta, que se justifica en que estos derechos de cobro –principalmente certificaciones de obra–, son pagos a buena cuenta, con el resultado de que las cantidades abo-

nadas al contratista no pasan con carácter definitivo a su patrimonio, sino que constituyen de algún modo fondos públicos afectos a la obra o servicio, tal y como se afirmó por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 169/1993, de fecha 27 de mayo (fundamento jurídico 169, doctrina que ya se había apuntado por el Alto Tribunal en su Sentencia 818/1985).

En la LCSP, la inembargabilidad se recoge en el art. 200.7 LCSP, pero formalmente, con un ámbito de aplicación diferente al TRLCAP. Y es que el citado artículo se encuentra dentro del título dedicado a las normas de ejecución de los contratos administrativos, esto es, de conformidad con el art. 19 LCSP, los contratos celebrados por las Administraciones Públicas, según la delimitación que a efectos de esta ley efectúa el art. 3.2. De este concepto de Administración Pública (y por lo tanto de contratos administrativos), se excluyen las entidades públicas empresariales. Ello plantearía por lo tanto, atendiendo a una interpretación literal del art. 200.7, la inaplicación del mismo a contratos actualmente celebrados por este tipo de entidades, por no ser contratos administrativos sino privados. Sin embargo, la Junta entiende que parece prudente realizar una interpretación teleológica no formal, que atienda al hecho de que el privilegio de la inembargabilidad, tiene por función proteger o garantizar el normal desarrollo de la obra o prestación pública, siendo a tal efecto indiferente el elemento subjetivo. En esta lógica, bien puede defenderse que la prerrogativa de la inembargabilidad, se predica del sector público que tenga la consideración de poder adjudicador –sea o no Administración Pública–, al residenciarse en todos ellos la misma causa pública en todas sus licitaciones a proteger con la inembargabilidad, siempre que dichos abonos se encuentre afectados a un fin o servicio público. Y es que la citada STC 169/1993, explica y justifica la regla de la inembargabilidad sobre la base de la mejor realización y conclusión de la obra pública (y no del carácter o no de Administración pública formal del poder adjudicador).

El acto de la transmisión de los derechos de cobro de los contratistas frente a la Administración, siguiendo igualmente la tesis más aceptada por la jurisprudencia y la doctrina, es de transmisión de la titularidad del crédito y no un mero acto de apoderamiento de cobranza por el que un tercero puede cobrar, en nombre y por cuenta del contratista, de la Administración (tampoco es una promesa de pago abstracto ni un título valor, y de ahí su carácter inembargable, como destacara el Consejo de Estado en su Dictamen 2930/1995, de 14 de marzo de 1996). La transmisión de los derechos de cobro exige exclusivamente, que se comunique de forma fehaciente tal negocio jurídico al poder adjudicador, teniendo efectos liberatorios el pago efectuado a favor del cesionario desde ese momento. La denominada "toma de razón", que ya no se encuentra entre los requisitos legales, en modo alguno puede condicionar la

eficacia de la transmisión una vez comunicada de forma fehaciente, momento a partir del cual el mandamiento de pago debe ser expedido a favor del cesionario. Y es que esta toma en "razón" tiene meros efectos "internos" sin que proyecte sus efectos sobre el acto de cesión válidamente realizado.

D. ***Régimen jurídico de la delegación de competencias, en materia de contratación pública, del pleno de un ayuntamiento a favor de otros órganos municipales y consecuencias de la resolución tardía de la adjudicación***

La JCCA (CAr) en su Informe 11/2011, de 4 de mayo, analiza en régimen de delegación de competencias en materia de contratación. El art. 12 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), que regula el régimen de competencias en general, contempla la necesidad de que la competencia sea ejercida por el órgano que la ley señala en cada momento. No obstante, la excepción a esa regla la encontramos en la figura de la delegación. La delegación de competencias, según define la doctrina administrativa, supone una *transferencia revocable del ejercicio de determinadas «competencias» administrativas que, mediante acto administrativo dictado por motivos de oportunidad, se realiza en favor de los órganos inferiores por aquel órgano que, habiéndolas recibido directamente de la norma jurídica (no por «delegación»), está autorizado a ello por la misma o por otra distinta*. En consecuencia, la LCSP atribuye las competencias, en materia de contratación, al órgano de contratación, y remite el régimen de su ejercicio y delegación a la LRJPAC y a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.

El régimen y procedimiento para la delegación de competencias del Pleno municipal, viene establecido en el 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 (en adelante ROF). Según el art. 51.1 del ROF, el Pleno puede delegar cualquiera de sus atribuciones, en todo o en parte, en el Alcalde y en la Junta de Gobierno. El acuerdo plenario por el que se produzca la delegación, que se adoptará por mayoría simple, surtirá efectos desde el día siguiente al de su adopción, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Es indiferente, a estos efectos, que la delegación se lleve a cabo a través del acuerdo diferenciado en el que se apruebe el procedimiento de licitación, o a través de su inclusión en el propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares –de la misma forma que la delegación del Pleno en materia de gestión financiera, que puede conferirse a través de las bases de ejecución del presupuesto–, siempre que se cumplan las formalidades del ROF.

La solicitud, a través de una resolución de la Alcaldía, del requerimiento al licitador de la documentación a que se refiere el art. 135.2 LCSP, incurriría, formalmente, en un supuesto de invalidez, por incompetencia del órgano y, aunque no se puede calificar como incompetencia determinante de nulidad, sería de aplicación lo dispuesto en el art. 63 LRJPAC, al tratarse de un supuesto de incompetencia *jerárquica*, que, a su vez, podría ser objeto de convalidación, o ratificación, por el Pleno municipal en aplicación del art. 67.2 LRJPAC. La potestad de adjudicación del contrato no se halla sometida a ningún tipo de plazo preclusivo, o régimen de caducidad, por ello el transcurso del plazo de su ejercicio no implica la invalidez de su actuación, sino una irregularidad no invalidante.

E. ***Modificación del contrato***

Varios son los informes emitidos por la JCCA (CAr) en materia de modificación de contratos. El primero de ellos, el Informe 9/2011, de 6 de abril, sobre la variación de unidades de obra y modificaciones en contratos de obras, que requieran la redacción de un proyecto, concluye que del contenido del art. 217.3. LCSP, siempre que no se introduzcan nuevas unidades de obra, pueden sustituirse las previstas en el proyecto, con el límite cuantitativo, que no cualitativo, del 10 % de incremento sobre el precio adjudicado, IVA excluido, y no se altere el contenido esencial del contrato. Tal posibilidad es un supuesto de modificación contractual. Las facultades del Director Facultativo tienen un límite, contemplado en los arts. 220. e) y 221 LCSP, en su redacción de 2007, cuando las variaciones realizadas supongan una alteración sustancial del proyecto. En dichos supuestos, Administración y contratista pueden instar la resolución del contrato y, por ello, deben prestar su conformidad, resultando conveniente adaptar los documentos del proyecto que se vean afectados. Si bien no resulta necesario modificar el proyecto, en el supuesto contemplado en el art. 217.3. LCSP por la normativa de contratación pública, habrá que acudir, en su caso, a la normativa sectorial que resulte aplicable al concreto proyecto de obras, al objeto de comprobar la documentación necesaria para la concesión de las autorizaciones que resulten pertinentes y, en todo caso, aunque no resulte necesario, sí resulta conveniente para la Administración el contar con un proyecto que, al finalizar la obra, se ajuste a la realidad. La Ley 2/2011, de Economía Sostenible, no suprime la posibilidad de introducir variaciones en el proyecto, con el límite del 10 % de incremento de gasto, respecto al precio de adjudicación, si bien la facultad del director de la obra alcanza su límite, cuando pudieran existir circunstancias que, no previstas en la documentación que rige la licitación, deben ser apreciadas por el órgano de contratación, en los términos y condiciones establecidos en el nuevo art. 92 *quáter*.

En el Informe 17/2011, de 6 de julio, la Junta estudia la modificación de un contrato de ejecución de obras financiado mediante permuta de terrenos. La modificación que se pretendía por el contratista, suponía una novación contractual; es decir, una nueva contratación, pues implicaba la alteración de un elemento sustancial del objeto del contrato; la sustitución del inmueble objeto de permuta por otro situado en diferente ubicación. En definitiva, dicha novación implicaba la extinción de la obligación inicial del Ayuntamiento y el establecimiento de una nueva obligación y, por lo tanto, la modificación iba más allá de la potestad otorgada por la ley, y se convierte en improcedente, dado que el ejercicio del *ius variandi,* encuentra el límite insalvable del cambio implícito del contrato y la novación contractual y, por lo tanto, si eso sucede, se afecta, de modo directo y preciso, a los principios de libre concurrencia y de buena fe que deben presidir la contratación pública, pues impiden que otros posibles interesados, liciten o hubieran licitado a la vista de la parcelas que ahora se pretende entregar en sustitución de la indicadas en el pliego. Pero, además, no es posible modificar un contrato extinguido por su cumplimiento. La modificación del contrato presupone, por definición, la vigencia del mismo, y no resulta admisible que el contratista, con posterioridad a la recepción de la obra, inste su modificación.

El Informe 23/2011, de 12 de septiembre, reflexiona sobre diversas cuestiones derivadas del nuevo régimen de modificación de los contratos públicos introducido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. La primera cuestión que se plantea, es la relativa a la aplicabilidad de la nueva regulación de los modificados a los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma (6 de marzo de 2011). La junta aragonesa reconoce que el régimen transitorio contenido en la Disposición Transitoria Séptima de la LES ha suscitado hasta la fecha dos problemas de interpretación: el primero relativo a si el nuevo régimen de los modificados, sigue encajando en la actualidad en los aspectos anteriormente regulados en el Libro IV LCSP, destinado a los «Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos» y, por tanto, no se aplica a los contratos adjudicados antes de su entrada en vigor; el segundo, consiste en determinar cuál es el régimen de modificación aplicable a los expedientes de contratación iniciados –pero no adjudicados–, antes de la entrada en vigor de la LES, al no establecer la misma ninguna disposición en relación con los mismos, tal como hacía la LCSP en su Disposición Transitoria Primera, apartado primero. Parte la Junta de que ambos problemas ya han sido analizados por otros órganos consultivos, el primero por la Abogacía del Estado en su Circular 1/2011, de 7 de abril, sobre «Régimen de modificación de los Contratos Públicos», y el segundo por la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en su Recomendación 1/2011, de 29 de marzo. La Junta compar-

te la conclusión de la Circular, en el sentido de que aunque la disposición transitoria no se refiera expresamente a la modificación del contrato, ha de entenderse que ésta queda comprendida en el ámbito de dicha norma transitoria, ya que la modificación del contrato queda regulada en el capítulo IV del libro cuarto de la LCSP, libro que lleva por rúbrica la de «Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos». Respecto del segundo de los problemas interpretativos, la junta aragonesa señala que se comparten los argumentos y conclusiones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en el sentido de que la laguna existente en la Disposición Transitoria Séptima de la LES, se debe suplir con los criterios contenidos en Disposición Transitoria Primera, apdo. 1, de la LCSP.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, si en el límite establecido por el art. 92 *quarter*, apdo. 3 d) de la LCSP –10 % del precio de adjudicación del contrato–, se incluyen también los excesos de medición de las certificaciones finales, o bien puede entenderse que para que se consideren alteradas las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato, el límite sería el 10% de las modificaciones, mas el 10 % de los excesos de mediciones de las certificaciones finales. Tras el análisis del nuevo régimen de los modificados, y la actual regulación de la modificación del contrato administrativo de obras, contenida en el art. 217 LCSP, la Junta concluye, que la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto de un contrato administrativo de obras, es un supuesto específico de modificación legal, que no se incluye entre los supuestos de modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación, sin que por tanto le sean de aplicación las previsiones del art. 92 *quarter* LCSP. En concreto, el límite del 10 % del precio de adjudicación para considerar alterada una condición esencial, no comprende los eventuales excesos de medición que, por su propio carácter, se pondrán de manifiesto en un momento posterior –el de la medición final de la obra–, a diferencia de las circunstancias imprevistas del art. 92 *quarter*, que requieren de la instrumentación de un expediente de modificación en los términos previstos en el art. 92 *quinquies* LCSP con carácter previo a su ejecución.

Y finalmente, en el Informe 27/2011, de 23 de noviembre, la Junta no considera posible modificar un contrato si no se ha previsto en el pliego de forma clara, precisa e inequívoca.

F. *Posibilidad de ampliación del plazo del art. 135.2 LCSP (art. 151.2 TRLCSP)*

El Informe 18/2011 JCCA (CAr), de 6 de julio, entiende que el plazo de diez días hábiles que establece el art. 135.2, podrá ser ampliado si el licitador lo solicita y el órgano de contratación lo valora necesario y así lo justifica en re-

solución motivada que deberá ser notificada a todos los licitadores. Solo podrá concederse una única prórroga que no exceda de cinco días hábiles y tanto la solicitud de ampliación como la decisión sobre la misma se tendrán que producir antes de que finalice el plazo. Los acuerdos sobre ampliación o sobre denegación de plazo no serán susceptibles de recurso. El principio de la subsanabilidad de los defectos en la documentación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, queda consagrado en los arts. 71 y 76 LRJPAC y resulta aplicable a todos los procedimientos, incluso en aquellos procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva. El plazo de subsanación lo fijará el órgano de contratación, pudiendo aplicar supletoriamente el plazo de 3 días hábiles del art. 81 RGLCAP Si el licitador no cumplimenta adecuadamente el requerimiento en el plazo que resulte aplicable (plazo inicial más la posible ampliación y concesión de un plazo de subsanación), el órgano de contratación deberá realizar un nuevo requerimiento al licitador que haya presentado la siguiente oferta de la clasificación. Previamente o en el mismo acto, el órgano de contratación deberá declarar que entiende que el licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, ha retirado su oferta y por ello queda excluido del procedimiento de licitación. Este acto, tiene que ser motivado y notificado debidamente y merece la calificación de acto de tramite cualificado a efectos de recurso (Acuerdo 8/2011 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

G. *Naturaleza jurídica de la relación entre las juntas de compensación y la administración municipal, en atención a Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*

La actividad urbanística, según el Informe 21/2011, de 12 de septiembre de JCCA (CAr), se encuentra claramente relacionada con la contratación pública, en aras a preservar la eficacia de los principios de publicidad, igualdad de trato y concurrencia efectiva, propios de los contratos públicos, y así lo ha determinado el TJUE, en una serie de sentencias de indudable interés práctico: Sentencia de 12 de julio de 2001, Asunto Ordine degli Architetti y otros (más conocida como Asunto Scala de Milán), de 20 de octubre de 2005, Asunto Comisión/Francia, de 18 de enero de 2007, Asunto Auroux y otros, y de 21 de febrero de 2008, Asunto Comisión/Italia. Pero no puede entenderse sometida a contratación pública toda la actividad urbanística, sino que la aplicación de los principios de la contratación pública, exigen tanto que exista un poder adjudicador como, a su vez, que exista un auténtico contrato de obra, utilizando en ambos casos criterios funcionales que no alteren la realidad de la relación jurídica subyacente. Las juntas de compensación obedecen al denominado *fenómeno de autoadministración*, en el que son los pro-

pios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento, en virtud de una delegación que hace de la junta un agente descentralizado de la Administración, de suerte que aquélla tiene naturaleza administrativa. Por estas funciones públicas desarrolladas, responde directamente frente a la Administración urbanística de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiera establecido. Y sólo cuando actúan en lugar de la propia Administración Pública, merecen la consideración semejante a los entes públicos. Es decir, son sujetos privados (salvo participación mayoritaria pública, claro está) en los que se delegan funciones públicas. Y esto significa que no toda la actuación de la junta de compensación esté sometida al Derecho administrativo: en la medida en que aquélla gestiona intereses propios de sus miembros, sin ejercicio directo de funciones públicas, estará sujeta al Derecho privado. Es decir, tiene una doble naturaleza. Así lo entiende con carácter mayoritario la doctrina y la jurisprudencia (entre otras, STS de 11 de marzo de 1989 o 24 de mayo de 1994). En todo caso, aunque no tienen la consideración de sujetos contratantes sometidos a las previsiones de la LCSP, sí deben aplicar la misma en los contratos consecuencia de la función pública encomendada, por imperativo de la Directiva de contratos públicos –y del art. 2 LCSP y concordantes, en especial, el art. 6– en tanto concurran los conocidos criterios de: a) obra artificialmente creada, b) obra vinculada al aprovechamiento general y c) obra de titularidad pública. Es decir, es el concepto funcional de obra pública de las obras de urbanización exigidas por la legislación urbanística lo que *atrae* el régimen de la contratación pública a la actuación de la junta de compensación, por cuanto concurren todas las notas para su consideración de obra pública, tal y como se deriva de la Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (Asunto Scala de Milán). Y en este sentido debe interpretarse el art. 163 LUA, que remite a las reglas de licitación del art. 175 LUA. En consecuencia, las juntas de compensación, sin ser poderes adjudicadores, vienen obligadas a aplicar la normativa de contratación pública, solo cuando ejecutan obra pública derivada de la función urbanística encomendada. Así se deduce de la citada STJCE Scala de Milán.

La relación jurídica existente entre la administración municipal y las juntas de compensación, no es la de un contrato público, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas –de carácter unilateral–, por lo que no son de aplicación las previsiones propias de éstos: garantía definitiva, recurso especial, publicación en perfil de contratante, entre otras. La aplicación de la regulación de las previsiones del contrato de gestión de servicios públicos, lo es a efectos de autointegración de normas ante supuestos de lagunas jurídicas, habida cuenta el carácter estructurante de la legislación de contratos públicos.

En consecuencia, el denominado *contrato*, al que se refiere a la ley urbanística aragonesa, no puede regirse por las previsiones de la legislación de contratos públicos –pues implicaría una adjudicación directa no prevista en la LCSP– sino que supone únicamente la aceptación por parte de la junta de compensación de las condiciones del programa de urbanización, existiendo aquí un negocio de fijación que concreta el modo y la forma del cumplimiento de una obligación cuyo quantum fija la Ley con toda precisión.

3. **Consejo Consultivo de Aragón**

A. ***La resolución de los contratos***

La resolución de un contrato administrativo constituye una figura caracterizada por la extinción anticipada o anormal del contrato, originada por circunstancias sobrevenidas a la celebración del mismo, que impiden la correcta ejecución de la prestación convenida, frente al modo normal u ordinario de extinción, que consiste en el cumplimiento por ambas partes (Administración y contratista) de las recíprocas obligaciones a las que se habían comprometido. En los términos del art. 221 TRLCSP, *los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución*.

El Dictamen 20/2011, de 22 de febrero, de la Comisión del Consejo Consultivo, sobre resolución del contrato de obras de enlace del colector del polígono industrial con la EDAR, suscrito por el Ayuntamiento de Gallur (Zaragoza), informa favorablemente la propuesta de resolución del contrato, –después de constatar la excelente tramitación del procedimiento administrativo, en el que se han respetado todos los trámites previstos por el ordenamiento jurídico aplicable y, sustancialmente, se ha concedido el trámite de audiencia al interesado y ello, por dos veces, pues han sido dos los procedimientos de resolución practicados, al haberse declarado preventivamente la caducidad del primero–, por el incumplimiento de sus obligaciones en plazo, retraso evidente y ejecución fragmentaria.

Advierte, no obstante, el Consejo Consultivo, que lo que subyace sobre todo en el fondo de la discusión emprendida entre Ayuntamiento y contratista, es una discrepancia económica en cuanto a la valoración de algunas unidades de obra, discrepancia que no es en modo alguno baladí, sino que alcanza un 67% adicional del presupuesto que figura en el contrato. Desde el punto de vista jurídico, considera el Consejo Consultivo, que no tiene que intervenir en tal discrepancia sino solo señalar, que el contratista no está habilitado, en modo alguno, para abandonar la obra como consecuencia de tales discrepancias. Existen otros modos de solucionar el conflicto y, en última instancia, la apelación a los tribunales sirve para solventar las cuestiones, sobre las que no se

haya podido alcanzar un acuerdo administrativo dentro de lo preceptuado, obviamente, por el ordenamiento jurídico aplicable.

En el mismo sentido, el Dictamen 41/2011, de 12 de abril, de la Comisión del Consejo Consultivo, es favorable a la resolución del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel), relativo al suministro de mobiliario con destino a la Biblioteca Municipal, por el incumplimiento de los plazos de entrega del mobiliario contratado.

B. *La interpretación de los contratos*

El Dictamen 84/2011, de 13 de julio, de la Comisión del Consejo Consultivo, sobre interpretación del contrato del lote V del servicio de alquiler de vehículos con conductor, taxis y vehículos de reparto de correo y paquetería, suscrito por la Consejera de Presidencia; recuerda que la facultad de interpretación de los contratos, corresponde realizarla al órgano competente para su formalización, en la medida en que como ha declarado reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de 1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración, no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los arts. 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros).

El Consejo Consultivo, advierte también de la relevancia del Pliego de Condiciones o Cláusulas en la Contratación Administrativa, para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, pues ya sean jurídicos, técnicos o económico-administrativos, constituyen la *Ley del contrato*, configurando un auténtico bloque normativo al que quedan sujetos tanto la Administración como los particulares, que no puede ni debe ser interpretado extrayendo de su contexto la diferentes cláusulas, sino apoyándose las unas en las otras, como en materia de contratación civil establece el art. 1285 del Código Civil[19].

19 En este sentido, en el Dictamen, se cita un importante repertorio jurisprudencial, así las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 13 de abril de 1981 [RJ 1981, 1841]; 10 de marzo de 1982 [RJ 1982, 1692]; 20 de enero de 1985, 17 de febrero de 1987 [RJ 1987, 3201]; 18 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 9287]; 6 de febrero de 1988 [RJ 1988, 699], 20 de abril de 1992 [RJ 1992, 3927]; 31 de diciembre de 1994 [RJ 1994, 10273]; y 15 de febrero de 1999 [RJ 1999, 1522]).

En el contrato suscrito entre las partes se pactaba, cláusula segunda, que "los precios de los servicios que, en su caso, se realicen, no podrán superar, en ningún caso, los precios unitarios máximos detallados a continuación, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, que será repercutido como partida independiente: Lote V Zaragoza, Servicio/Hora 9,00". Pues bien, tal y como dice la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la interpretación contractual debe hacerse para encontrar el verdadero sentido y contenido de la cláusula a la que se sometieron las partes, y para ello puede acudirse, aunque sea con carácter supletorio, a las reglas que con carácter general establecen los arts. 1281 y siguientes del Código Civil. En este sentido, efectuando en primer lugar una interpretación literal, la expresión *x euros servicio/hora*, debe ser entendida en el sentido de *euros de servicio por hora*, pues es común en nuestro idioma utilizar el signo "/" para hacer referencia a la preposición "por" (así, por ejemplo km/h –kilómetros por hora–). Y así de la literalidad de la cláusula, se desprende que el precio a abonar al contratista era por el servicio prestado en una hora, con independencia del número de viajes o desplazamientos que se hicieran en dicho período de tiempo, o lo que es lo mismo, la interpretación literal del contrato, claramente relaciona el precio con el tiempo, de tal forma que la Administración quería retribuir, y el contratista aceptaba, el servicio prestado en función del tiempo dedicado a tales tareas y no al número de desplazamientos efectuados. En todo caso, el adjudicatario no puede introducir alteraciones o modificaciones al contenido del PCAP, debiendo tenerse por no puestas las que, sea por acción u omisión, contradigan lo estipulado en el mismo, máxime si se constata, como es el caso, que entre el contenido del Pliego y el del contrato existe una plena coherencia.

IV. **BIBLIOGRAFIA**

GÁLLEGO CORCOLÉS, I. (2011): «El procedimiento restringido», *Contratación Administrativa Práctica,* 104, pp. 54 y ss.

- (2011): «¿Qué es una modificación de las condiciones esenciales del contrato?», *Contratación Administrativa Práctica,* 110, pp. 54 y ss.
- (2011): «Modificación de los contratos públicos y legislación aplicable. Algunas consideraciones desde el Derecho de la Unión Europea», *Contratación Administrativa Práctica,* 109, pp. 54 y ss.

GIMENO FELIU, J.M. (2011): *Las reformas legales de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público*, Civitas, 178 pp.

- (2011): *Observatorio de Contratos Públicos 2010*, Civitas, 515 pp.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, R. (2011): «La incidencia de la legislación sobre contratos en el sector público del Urbanismo. Especial referencia al Agente Urbanizador», *Práctica Urbanística,* 108, pp.

LINARES GIL, M.I. (2011): «Concurso de Acreedores y contratación administrativa tras el Decreto Ley 6/2010», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 14, pp. 193 y ss.

RÍOS MARÍN, E. (2011): «Reflexiones sobre determinados aspectos de la contratación de las entidades locales en la Ley de Contratos del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 6, pp. 740 y ss.

VÁZQUEZ MATILLA, F.J. (2011): «Transformación sustancial del régimen de modificación del contrato por la ley de economía sostenible», *Contratación Administrativa Práctica,* 114, pp. 46 y ss.

Servicios públicos y contratos de servicios

Pedro Luis Martínez Pallarés

En el presente informe se aborda el análisis de las novedades normativas, jurisprudenciales, documentales y bibliográficas habidas en la Comunidad Autónoma de Aragón tanto en relación con los servicios públicos locales como con los contratos de servicios de las entidades locales aragonesas, ampliando con ello nuestro ámbito material habitual de análisis y comentario.

I. LEGISLACIÓN

1. Servicios Públicos

En relación con los servicios públicos locales no se han producido novedades normativas con incidencia en el régimen jurídico de los mismos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. No obstante, a lo largo del año 2011 se tramitó en el seno de las Cortes de Aragón un Proyecto de ley reguladora del Patrimonio, el Servicio Público y la Contratación Local de Aragón, iniciativa legislativa cuya tramitación caducó con motivo de la disolución de la Asamblea Legislativa aragonesa, a cuya propuesta de regulación de los servicios públicos locales dedicaremos unas breves líneas. Asimismo, dada la espectacular transformación que en la movilidad de los ciudadanos de Zaragoza conlleva el establecimiento de un nuevo sistema de transporte público de viajeros mediante tranvía, centraremos nuestra atención en la regulación específica de dicho servicio público realizada mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal por el Ayuntamiento de Zaragoza.

A. **Proyecto de Ley reguladora del Patrimonio, el Servicio Público y la Contratación Local de Aragón**

Si bien la admisión a trámite de la iniciativa legislativa gubernamental fue realizada por la Mesa de las Cortes de Aragón el 9.12.2010 el grueso de su inconclusa tramitación parlamentaria tuvo lugar a lo largo del año 2011 cuyo informe nos ocupa. El Proyecto de Ley pretendía diferenciar con cierta nitidez el servicio público local, del que eran predicables las notas de accesibilidad, no discriminación y continuidad en la prestación, de la actividad económica de las entidades locales cuyo ejercicio se articulaba a través de las entidades publicas empresariales y las sociedades mercantiles. Respecto de las formas de gestión de los servicios públicos rompía con la regulación tradicional propia de nuestro régimen local, que distingue entre formas de gestión directa e indirecta, introduciendo una perspectiva estrictamente organizatoria, obviando las formulas gestoras y contractuales y regulando el denominado sector público local, orillando con ello la perspectiva estrictamente prestacional.

B. **Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano de Viajeros en Tranvía de la ciudad de Zaragoza. Aprobación definitiva por el Pleno el 23 de diciembre de 2011**

El Reglamento tiene por objeto determinar el régimen jurídico del servicio y el estatuto de los usuarios del mismo, en virtud de lo previsto en los arts. 203.a), 213 y 215.2 del RBASO. Dado el carácter de servicio reservado que tiene la actividad regulada, se determina que su titularidad corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza, quien otorgará, en su caso, el título habilitante para la prestación del servicio, mediante la fórmula gestora que corresponda de conformidad con la legislación vigente.

El régimen jurídico del servicio dimana de lo establecido en el Reglamento y en los pliegos de condiciones administrativas y de prescripciones técnicas que regulen el contrato de gestión del mismo. Expresamente se establecen las condiciones generales de prestación y utilización del servicio relativas a horarios y frecuencias, prestación y suspensiones, paradas, información al ciudadano, condiciones de viaje, flota de tranvías y personal afecto al servicio, y los títulos de viaje por los que se adquiere el derecho a utilizar el tranvía. Los derechos y obligaciones del Ayuntamiento y del gestor del servicio se difieren a lo previsto en los mencionados pliegos, y los derechos y obligaciones de los usuarios se regulan expresamente en el Título II del Reglamento, configurando con ello su estatuto jurídico, debidamente complementado con el establecimiento de un régimen sancionador.

2. Contratos de Servicios

A. Ley 3/2011, de 24 de febrero, en materia de Contratos del Sector Público

En relación con los contratos de servicios que puedan concertar las entidades locales aragonesas, sin perjuicio del comentario que con carácter general se realiza en el capítulo dedicado a la contratación local, destacamos la específica incidencia que sobre los mismos contiene la Ley 3/2011, de 24 de febrero, en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

En aplicación de lo preceptuado en la Disposición Adicional Octava de la Ley resultan de aplicación sen las entidades locales aragonesas una serie de preceptos entre los que destaca el relativo al fomento de la concurrencia por el que para la adjudicación de los contratos de servicios que superen los 6000 euros, IVA excluido, deberán consultarse al menos tres empresarios siempre que fuera posible, y el establecimiento de un procedimiento simplificado de adjudicación de los contratos en los supuestos de contratos de servicios de valor estimado inferior a 150.000 euros, IVA excluido. En relación con esta última previsión, solo recordar que por el Tribunal Constitucional ha sido admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación que conlleva inicialmente la suspensión de su vigencia.

B. Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Patrimonio de Aragón

En el articulado de la Ley se incide, si bien no expresamente, en la posibilidad de utilizar la categoría de los contratos de servicios para ocupar dependencias públicas. El art. 125 de la Ley prevé, con carácter excepcional, la posibilidad de ocupación de las dependencias de los edificios administrativos del Patrimonio Aragonés para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante, como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas postales u otros análogos. En todo caso, la ocupación deberá estar amparada en un contrato que la permita, formalizado de acuerdo con la LCSP. Con ello, de forma indirecta, la legislación patrimonial de la Comunidad Autónoma, en concordancia con la estatal, habilita la concertación de contratos de servicios tendentes a facilitar dicha ocupación.

II. JURISPRUDENCIA

1. Servicios Públicos

Si bien el objeto de estas líneas se circunscribe a la glosa de los pronunciamientos jurisprudenciales del TS y del TSJ de Aragón con incidencia en las ad-

ministraciones públicas aragonesas, en particular en las entidades locales, por su relevancia en la configuración del concepto "concesión de servicios", haremos una breve mención de la STJUE de 10 de noviembre de 2011, Asunto C-348/10 Norma A SIA.

La Sentencia asume la tesis ya consolidada en la jurisprudencia europea por la que nos encontramos ante una concesión de servicios cuando el operador asume el riesgo del servicio en cuestión (establecimiento y explotación del mismo), cobrando una parte significativa de su remuneración al usuario, en particular mediante la percepción de tarifas, en cualquiera de sus formas, confirmando esta idea al expresar que *la calificación de concesión de servicios exige que la entidad adjudicadora transfiera al concesionario la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo de explotación que corre* (FJ. 50). Y avanza en el proceso de depuración jurídica de la figura al definir el riesgo de explotación *como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio* (FJ. 48).

En el supuesto enjuiciado, concesión de servicios de transporte colectivo en autobús en la ciudad de Luzda y comarca, el TJUE considera que dado que la entidad adjudicataria debe compensar al prestador del servicio las pérdidas derivadas de la explotación, y que en consecuencia el prestador no asume una parte significativa del riesgo de la explotación, debiera calificarse el contrato como de servicios y no como concesión de servicios. En todo caso, en cada supuesto habrá que analizar con detenimiento el sistema de remuneración del contratista previsto.

A. **Tribunal Supremo**

a) ***STS de 28 de junio de 2011 (RJ/2011/5598). Aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de resolución contractual. Contrato de gestión del servicio público de transporte sanitario no urgente en Aragón***

En el anterior informe relativo al año 2010, analizamos la STS de 8 de septiembre de 2010, que enjuiciaba un supuesto de idéntico tenor.

La presente Sentencia fue dictada en recurso de casación deducido contra Sentencia del TSJ de Aragón estimatoria del recurso interpuesto contra Orden del Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón por el que se acordó resolver el contrato de gestión del servicio público de transporte sanitario terrestre no urgente en Aragón.

El recurso es estimado, y en consecuencia casada la sentencia de instancia, en base a la jurisprudencia reiterada del TS que considera aplicable el instituto de la caducidad a los procedimientos específicos de resolución de los contratos administrativos, resaltando entre otras la STS de 2 de octubre de 2007. En el supuesto enjuiciado cuando la Administración dictó la resolución por la que resolvía definitivamente el contrato, y procedía a la incautación de la fianza, había transcurrido en exceso el plazo de tres meses de que disponía para hacerlo, por lo que en ese momento no podía acordar la resolución del contrato ni la incautación de la garantía, por lo que debió decidir la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones.

B. **Tribunal Superior de Justicia de Aragón**

a) ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 10 de mayo de 2011. (JUR/2011/239441). Adjudicación contrato gestión de servicio de transporte sanitario terrestre no urgente. Naturaleza del contrato***

Dictada en recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden de la Consejera de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón por la que se adjudicó el concurso relativo a la gestión del servicio público de transporte sanitario no urgente en la Comunidad Autónoma de Aragón. La Sentencia desestima las pretensiones anulatorias de los recurrentes, abordando para ello diversas cuestiones.

Destaca por su incidencia en la materia objeto de informe, la controversia sobre la calificación jurídica del contrato, contrato de servicio público versus contrato de servicios, planteada por los recurrentes que consideran debiera haber sido calificado como contrato de servicios con la consiguiente aplicación de la normativa comunitaria. La Sala desestima la argumentación y la pretensión planteada por considerar que al devenir la convocatoria en consentida y firme, por no haber sido objeto de recurso, los recurrentes quedaron sometidos a la misma, y por lo tanto a la calificación del contrato realizada por aquella, sin que sea aceptable su impugnación únicamente cuando el resultado de la licitación resulte desfavorable.

b) ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 10 de mayo, de 2011. (JUR/2011/239440). Contrato de instalación, gestión y mantenimiento de un sistema de transporte individualizado mediante bicicletas en régimen de alquiler y para la instalación y explotación de soportes publicitarios en Zaragoza. Contratación de servicio público sin previa creación del mismo***

Dictada en recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución del Presidente de la sociedad Expoagua que adjudicó el contrato de "instalación, gestión y mantenimiento de un sistema de transporte indivi-

dualizado mediante bicicletas en régimen de alquiler y para la instalación y explotación de soportes publicitarios en Zaragoza". El acto administrativo recurrido fue realizado bajo la cobertura de una encomienda de gestión realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en la sociedad Expoagua Zaragoza 2008, SA, acordada por el Pleno del Ayuntamiento.

Junto a cuestiones de especial interés, como si la resolución recurrida desbordaba el alcance y objeto de la encomienda, en la Sentencia se aborda la alegación de nulidad del procedimiento porque se sometiera a contratación un "servicio público", el de transporte público individualizado mediante bicicletas, sin la previa creación de dicho servicio público por parte del Ayuntamiento. Nuevamente la Sala desestima la pretensión de anulación por considerar contraria al principio de buena fe la presentación de dicha objeción cuando nada se opuso en el momento de presentar su solicitud de licitación, argumentando específicamente que el objeto del contrato no se trata propiamente de un servicio público, que exija tal declaración, sino de un contrato administrativo especial que tiene por objeto una actividad que puede ser contratada por el Ayuntamiento.

2. Contratos de servicios

A. Tribunal Superior de Justicia de Aragón

a) *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 18 de octubre de 2011, (JUR/2011/339051). Trabajos de realización de un Catálogo Colectivo de Patrimonio Bibliográfico. Contrato de servicios*

Dictada en recurso contencioso administrativo interpuesto contra la no contratación para la realización de un Catálogo Colectivo del año 2008, habiendo sido contratado en anualidades anteriores. Inicialmente la actora había interpuesto demanda ante la Jurisdicción social, por considerar que la relación existente entre la Administración autonómica y el recurrente era subsumible en una relación laboral, trabajador fijo discontinuo, declarándose aquella incompetente.

Del análisis de los diferentes contratos suscritos en anualidades anteriores, la Sala deduce que la relación existente entre el recurrente y la Administración se caracterizaba por la libertad de aquel para el desarrollo de la prestación del servicio de catalogación, con las únicas limitaciones de tener un plazo de entrega y de utilizar un programa informático unificador de la labor, desarrollando sus actividades con entera capacidad de autonomía y de libertad de acción, con inclusión de la posibilidad de contratar a terceros. En

consecuencia, si bien omite efectuar una calificación expresa del contrato administrativo, considera que no concurrían las notas de dependencia y ajenidad propias de la relación laboral, por lo que no cabía entender que se diera un despido improcedente.

b) ***Sentencia del Tribunal de Justicia de Aragón de Aragón de 14 de diciembre de 2011 (JUR/2012/931). Contrato de servicios de transporte escolar. Derecho de preferencia***

Dictada con motivo del recurso apelación interpuesto contra Sentencia de Juzgado contencioso administrativo de Teruel que considera conforme a Derecho la desestimación de sendos recursos de reposición contra resoluciones de la Dirección Provincial de Educación, Cultura y Deporte en relación con la adjudicación de rutas de transporte escolar.

El pliego de condiciones que regía la licitación del servicio objeto de contratación establecía, en aplicación de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, el ejercicio del derecho de preferencia previsto en el art. 108 del Reglamento de desarrollo de la Ley. La aplicación de dicha previsión exigía que las condiciones de la prestación fueran equivalentes a las de la empresa a la que en otro caso se hubiera otorgado la autorización, dado que no puede considerarse el derecho de preferencia como un derecho ilimitado o absoluto. En el supuesto enjuiciado la Sala desestima el recurso dado que el derecho de preferencia aducido por la recurrente no resultaba de aplicación al haber obtenido una puntuación inferior a la de la empresa que resultó adjudicataria.

III. DOCUMENTACIÓN

1. Servicios Públicos

A. Dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón

a) ***Dictamen 58/2011, de 24 de mayo. Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón***

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón establecía que el Catálogo de Servicios Sociales, previsto en el Título III de la Ley, debía ser objeto de desarrollo reglamentario, en el plazo máximo de un año. En ejecución de dicha previsión y mandato, y en aplicación de lo previsto en el art. 15.3 de Ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón, el Gobierno de Aragón remitió al Consejo el proyecto de Decreto regulador de aquel.

El dictamen realiza una excelente síntesis del recorrido histórico que se inicia con la Declaración de Independencia norteamericana de 1776, y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y finaliza con la transformación del estado liberal de derecho en el actual estado social y democrático de derecho, con el consiguiente cambio radical en la concepción y función del Estado, que asume responsabilidades en la conformación del orden social, y la naturaleza normativa de todas las previsiones constitucionales, incluidas las relativas a los derechos sociales. La crisis teleológica del estado social en la que estamos inmersos, motivada por la evolución de las tecnologías y la emergencia de la globalización, que conlleva el fortalecimiento de los mercados en detrimento de las autoridades públicas nacionales, no solo no es obviada en el dictamen, sino que explica la nueva situación existente de compartición de responsabilidades entre estado y sociedad.

El Dictamen caracteriza los derechos sociales como derechos fundamentales, y en consecuencia señala a los poderes públicos como responsables de su protección y garantía. Para el Consejo Consultivo la elaboración del Catálogo objeto de informe supone un incremento de la seguridad jurídica, al proceder a categorizar y clasificar normativamente por primera vez en Aragón las prestaciones sociales e identificarlas en el plano de su eventual exigibilidad. En este sentido se destaca que el proyecto, reconoce el derecho subjetivo a la prestaciones que denomina como "esenciales", con el consiguiente derecho a reclamarlas administrativa y jurisdiccionalmente, otorgando a los que denomina derechos complementarios un menor grado de intensidad en la protección, al supeditarlos a las disponibilidades económicas.

Se destaca que los Anexos II y III contienen las previsiones de mayor relevancia, describiendo el primero, las prestaciones a realizar, su naturaleza esencial o complementaria, el carácter gratuito o de copago, la población destinataria, entre otros extremos, y el segundo clasificando y describiendo los establecimientos colaboradores.

La valoración que se efectúa del texto remitido es positiva, tanto desde el punto de la técnica normativa como de su adecuación a los requerimientos establecidos en los arts. 32 a 35 de la Ley de Servicios Sociales que desarrolla reglamentariamente. No obstante, objeta la remisión normativa a ulteriores normas de desarrollo de aspectos tales como los estándares de calidad, medidas que garanticen los itinerarios personales, flexibilidad de los servicios y las formas de trabajo en red, que considera debieran formar parte del Catálogo de Servicios Sociales, si bien reconoce la complejidad de la tarea, por lo que en todo caso deberá ser completada por la regulación ulterior de las prestaciones materiales.

Por último, resulta reseñable, la especifica reflexión que el Consejo Consultivo realiza sobre la configuración legal y reglamentaria de las prestaciones esenciales como derechos subjetivos, y sobre la existencia de límites en su exigibilidad, enmarcada en una concepción dinámica del concepto "derecho subjetivo", que atiende tanto a la tutela de la posición subjetiva individual como al conjunto de derechos y deberes de los restantes sujetos, legitimando con ello su posible limitación.

2. Contratos de Servicios

A. **Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón**

a) ***Acuerdo 19/2011, de 11 de agosto de 2011, por el que se resuelve el recurso interpuesto por CHAZAR SL, contra el procedimiento de licitación denominado Gestión y explotación de los Puntos Limpios ubicados en Zaragoza, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza***

Adoptado como consecuencia del recurso especial interpuesto contra el Pliego de condiciones técnicas del procedimiento "Gestión y explotación de los Puntos Limpios ubicados en Zaragoza" convocada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

El Tribunal aborda en primer lugar la calificación del contrato. Corrige la adoptada por el Ayuntamiento que lo denominaba como "contrato de gestión servicio público de explotación de los Puntos Limpios", en la modalidad de concesión administrativa, considerando como adecuada la de contrato de servicios, y advierte que esta incorrección no es una mera irregularidad, sino que afecta a la concurrencia, al generar confusión sobre las reglas aplicables a la licitación.

En segundo lugar el Tribunal, analiza el pliego de condiciones y los anexos que lo complementan y asume las tesis del recurrente por las que la omisión de un inventario detallado de los bienes muebles que el Ayuntamiento aporta para la realización del servicio y su sustitución por una mera visita de los licitadores a las instalaciones, conlleva la nulidad del pliego, debiendo incorporarse el necesario inventario de bienes.

Por último, el Tribunal asume el segundo motivo de impugnación, existencia de un desfase del 100 % entre la cantidad establecida para el coste fijo por Punto Limpio, con la suma de todos los conceptos que, según el modelo de la oferta económica, se deben incluir en el Capítulo "coste fijo o previsible anual", y en consecuencia declara no ajustados al ordenamiento jurídico los pliegos, ordenando su modificación y declarando la necesidad de una nueva licitación.

b) ***Acuerdo 25/2011, de 9 de noviembre de 2011, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto contra el procedimiento de licitación denominado Destrucción, transformación de cadáveres de animales y sus subproductos en harinas y grasas, el posterior transporte de las harinas y las grasas obtenidas en la transformación y la eliminación de las harinas y grasas producidas mediante procedimientos autorizados, promovidos por la Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas, SA (SIRASA)***

Adoptado como consecuencia del recurso especial interpuesto contra el anuncio por el que se convocaba el procedimiento mencionado en el enunciado y sus Pliegos. Circunscribiremos nuestro comentario a las cuestiones directamente relacionadas con el objeto del presente informe.

La primera cuestión de fondo abordada hace referencia a la supuesta incapacidad legal de licitar por SIRASA el contrato recurrido, aducida por los recurrentes. El Tribunal recuerda que la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de Aragón declaró como servicio público "la recogida y transporte hasta la planta de transformación o de eliminación de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas no destinados al consumo humano" posibilitando su gestión directa o indirecta, y que en aplicación del Reglamento de desarrollo de la misma se preveía que mediante la correspondiente encomienda de gestión una empresa pública de capital íntegramente autonómico pudiera proceder a dicha gestión.

Como consecuencia de ello, mediante el correspondiente acuerdo, SIRASA tiene encomendada por el Gobierno de Aragón la gestión, modalidad gestión directa, del servicio público mencionado. La controversia planteada consiste en determinar si SIRASA, más allá de la prestación del servicio público encomendado, puede licitar prestaciones cuyo objeto no sea propio del servicio público. El Tribunal desestima las pretensiones del recurrente, y considera que no existe ningún impedimento legal para que se realice la licitación recurrida, que es necesaria para la finalidad del servicio público, y que tiene la naturaleza de contratos de servicios.

Los restantes motivos de impugnación, relativos a las cláusulas de los pliegos sobre oferta económica, presupuesto desglosado y composición de la Mesa de Contratación, son desestimados motivadamente por el Tribunal. Únicamente resaltar que ante la objeción planteada por los recurrentes sobre la presencia en la Mesa de Contratación de personal eventual, se arguye que la composición de las Mesas de contratación prevista en la legislación contractual únicamente resulta de aplicación en las Administraciones Públicas, circunstancia ésta que no concurre en SIRASA, poder adjudicador, no Administración Pública.

B. **Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón**

a) *Informe 19/2011, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Calificación jurídica de un contrato administrativo para la instalación de televisiones en las habitaciones de los centros hospitalarios*

El informe se emite a resultas de la consulta efectuada por la Directora Gerente del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución ante la previsión de contratación de la instalación de televisiones en las habitaciones de los pacientes de los centros que gestiona, siendo a cuenta de los usuarios el pago del precio.

Desde un punto de vista subjetivo el contrato es calificado como administrativo dada la consideración de Administración Pública del consorcio, derivada del carácter de Administración Pública de todos sus integrantes. (Departamento de Salud del Gobierno de Aragón, y Ayuntamientos de Ejea de los Caballeros, Fraga, Jaca, Tarazona y la MAZ).

Desde un punto de vista objetivo, el Informe recuerda la tradicional calificación realizada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de este tipo de contratos como contratos administrativos especiales, al amparo de las previsiones del entonces vigente TRLCAP. No obstante, recuerda la Junta que la nueva LCSP ha restringido la categoría de contratos administrativos especiales, integrándose gran parte de éstos en la nueva y amplia configuración del contrato de servicios que el art. 10 de aquélla efectúa.

En relación con el objeto contractual de la consulta, lo califica como contrato de servicios, tras recordar que la Junta Consultiva de Contratación del Estado delimitaba si se encontraba ante un contrato administrativo especial o una concesión de uso de bien demanial en base a la prevalencia en el servicio de un interés público, frente al interés privado de la instalación de un negocio o actividad que requiera la ocupación privativa de un bien demanial. Si bien el destinatario final es el paciente, la beneficiaria del mismo es la Administración por cuanto se trata de obtener una prestación que permite ofrecer un mejor servicio público. Por último analiza la concurrencia en el contrato de los elementos propios de un contrato de servicios, corroborando que el objeto es la obtención de un resultado distinto de una obra o de un suministro, que el contrato tiene carácter oneroso y que la beneficiaria, que no usuario del mismo, es la Administración.

Particular interés para el objeto de este informe tiene la consideración que realiza la Junta sobre la posible calificación del contrato como contrato de gestión de servicio público, dado que el pago del servicio por el usuario podría

plantear la duda sobre si la condición de beneficiario la ostenta el consorcio o los usuarios. Desestima la opción planteada puesto que en los contratos de gestión de servicios públicos se exige que el servicio haya sido declarado de la competencia de la Administración, y los televisores no están integrados dentro de los servicios sanitarios, que sí son una competencia expresamente reconocida de la Administración.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

AGUDO GONZÁLEZ, J (2011): «El tiempo en las concesiones de servicio público. Continuidad en la prestación del servicio y potestad variando versus libre competencia», *Revista General de Derecho Administrativo*, 26.

ALEMÁN BRACHO, C: «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», *Revista General de Derecho Administrativo*, 27.

CACHARRO GOSENDE, F. (2011): «Informe con respecto a la legalidad del ejercicio, por parte de la Diputación Provincial de Orense, de las actividades económicas de estudio, promoción y ejecución de actividades urbanísticas», *Cuadernos de Derecho Local*, 25, pp. 201-207.

CARAZO LIEBANA, M.J. (2011): «Algunos apuntes sobre la privatización de los servicios públicos», *Cuadernos de Derecho Local*, 2, pp. 51-62.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A (2011): «La participación en los servicios sociales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38, pp. 123-154.

MENÉNDEZ GÓMEZ, E. (2011): *Contratos del sector público: contratos de servicios*, Aranzadi, 2011.

Bienes locales

Eloy Colom Piazuelo

I. LEGISLACIÓN

En el año 2011 no se ha aprobado ninguna norma que regule sistemáticamente el régimen jurídico de los bienes locales en Aragón; y ello sin perjuicio de la existencia de ciertas normas que hacen referencia a patrimonios locales especiales o resultan de aplicación a los bienes locales. A las mismas se aludirá a continuación en este apartado. De forma complementaria se dará cuenta de la aprobación de otras normas que pueden ser de interés desde el punto de vista patrimonial.

En concreto, la primera norma que es preciso destacar es el Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento. Decreto que incide parcialmente en la regulación del patrimonio municipal del suelo.

Así, en el art. único del Decreto 20/2011 citado se contempla la creación del Registro Aragonés de Patrimonios Públicos del Suelo. Dicho Registro tiene por objeto la inscripción de los inventarios de los bienes autonómicos o municipales de los patrimonios públicos de suelo y sus modificaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Y tiene como finalidad servir de instrumento de colaboración y coordinación interadministrativa y de información sobre los patrimonios públicos de suelo.

Las inscripciones en el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo, así como la actualización de los mismos, se producirán a efectos de publicidad.

El nuevo Registro Aragonés de Patrimonios Públicos del Suelo se configura en el Decreto 20/2011 como un Registro de carácter público y naturaleza administrativa, y adscrito al Departamento competente en materia de urbanismo, bajo la dependencia orgánica y funcional de la Dirección General competente en materia de urbanismo.

Dicho Registro es único e independiente, si bien su gestión se ordena a través de cuatro unidades registrales, tres unidades provinciales integradas en cada uno de los Consejos Provinciales de Urbanismo y una unidad integrada en el Consejo de Urbanismo de Aragón. Los titulares de las Secretarías de los Consejos Provinciales de Urbanismo y del Consejo de Urbanismo de Aragón serán los encargados de la gestión de los Registros en la correspondiente unidad registral; y, en particular, de su gestión y mantenimiento, la custodia de la documentación justificativa, la coordinación de su funcionamiento, el seguimiento de su evolución, la práctica de los asientos registrales, la certificación de los asientos registrales, y aquellas funciones que sean inherentes a su condición.

En cuanto al acceso a los Registros, se ejercerá en la forma establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por otra parte, la Dirección General competente en materia de urbanismo facilitará información sobre los patrimonios públicos de suelo por medios telemáticos.

Las inscripciones de los patrimonios públicos del suelo en el Registro se realizarán de la siguiente forma:

a) En las tres unidades provinciales integradas en cada uno de los Consejos Provinciales de Urbanismo se efectuará la práctica de los asientos que procedan en relación a los inventarios de los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo de los Municipios correspondientes a su ámbito territorial, excepto en lo previsto en el apartado siguiente.

b) En la unidad integrada en el Consejo de Urbanismo de Aragón se efectuará la práctica de los asientos que procedan en relación al inventario de bienes que integran el patrimonio autonómico de suelo, así como del patrimonio municipal de suelo de los Municipios capitales de provincia.

Por otra parte, el Registro se estructurará en dos Secciones: Sección Primera y Sección Segunda, en las que se practicarán los asientos relativos al Patrimonio Autonómico de Suelo y los Patrimonios Municipales respectivamente. Y se llevará en soporte informático.

En el Registro se practicarán los siguientes asientos: inscripciones, que comprenden la inscripción inicial del inventario; actualizaciones, que com-

prenden las actualizaciones anuales de los patrimonios inscritos; y cancelaciones, que suponen la extinción de los asientos cuando se dejen sin efecto, cuando sean objeto de anulación por resolución judicial o administrativa, o cuando concurra cualquier otra circunstancia determinante de su extinción. Los asientos de inscripción inicial y las cancelaciones contendrán las circunstancias contenidas en el art. 21 del Decreto 20/2011 citado.

La inscripción de los patrimonios públicos del suelo en el Registro deberá solicitarse por los Municipios que deban constituirlos de conformidad con la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. La comunicación de inscripción se efectuará conforme al modelo normalizado que se contiene en el Decreto 20/2011, de modo presencial o telemático, y se dirigirá a la Secretaría del Consejo de Urbanismo de Aragón o del Consejo Provincial de Urbanismo correspondiente. Se acompañará del certificado del Secretario del Ayuntamiento sobre el inventario de los bienes inmuebles integrantes del respectivo patrimonio público de suelo, que incluya entre otros datos, su identificación precisa y determinada y las cargas urbanísticas que pudieran pender sobre los mismos. A estos efectos, se deberá cumplimentar la ficha modelo de inventario que figura en el Decreto 20/2011. Del mismo modo, los Ayuntamientos deberán remitir, dentro del primer trimestre de cada año, la actualización del inventario cumplimentando el modelo contenido en el Decreto 20/2011.

Una vez presentada la solicitud, el encargado de la gestión del Registro analizará las comunicaciones presentadas y la documentación adjunta debiendo efectuar la práctica del asiento en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de entrada de la comunicación en el registro interno de la unidad registral en la que haya de efectuarse la inscripción. A la vista de la documentación remitida, si la misma está completa, el encargado del Registro practicará el asiento y comunicará al Ayuntamiento interesado, o en su caso al Departamento competente en materia de patrimonio, que el asiento ha sido practicado. Si la comunicación o la documentación no estuviese completa o no cumpliese los requisitos exigidos, el encargado de la gestión del Registro requerirá a la Administración Pública que haya solicitado la práctica del asiento para que subsane las deficiencias.

Por último, es preciso señalar que en la Disposición transitoria primera del Decreto 20/2011 se contiene un procedimiento especial de inscripción para los Ayuntamientos que en el momento de entrada en vigor de la nueva regulación contasen con un patrimonio público de suelo constituido. En particular, en la misma se afirma que dichos Ayuntamientos remitirán a la Dirección General competente en materia de urbanismo la comunicación prevista en el Decreto 20/2011 y la documentación necesaria para su correcta inscripción en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del mismo.

Al margen del Decreto 20/2011, cuya regulación se acaba de exponer, se ha aprobado también la **Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón**. Norma que regula los convenios de la Administración autonómica con las restantes Administraciones y, por tanto, también aquellos que hagan referencia a patrimonios públicos. Se da cuenta de la misma en este apartado, al contemplarse su aplicación con carácter supletorio a los convenios entre la Administración autonómica y local. Así, en su art. 2 se establece que los convenios y acuerdos que celebre la Comunidad Autónoma de Aragón con las Entidades locales se regularán por la normativa propia del régimen local de Aragón, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la presente Ley.

También se ha aprobado el **Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el se aprueba, con el título de "Código del Derecho Foral de Aragón", el Texto refundido de las leyes civiles aragonesas.** Dicha norma se ha aprobado en uso de la autorización contenida en la Disposición final primera de la Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho civil patrimonial. El nuevo Código deroga la Ley 8/2010 citada, incorporando su contenido al mismo en los arts. 537 y ss. En la medida en que la regulación más importante y de interés para las Entidades locales contenida en la Ley 8/2010 citada fue expuesta en el apartado dedicado a bienes locales del Anuario del Gobierno Local correspondiente al año 2010, no se reiterará su contenido, remitiendo a lo allí indicado.

Además, es preciso mencionar la **Ley 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de la Reserva natural dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro; y la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña**. Ambas normas no regulan el patrimonio local directamente, pero pueden tener incidencia en el mismo.

Finalmente, en el año 2011 se ha aprobado la **Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón**. De la aprobación de la misma se da cuenta en el presente Informe, aunque no regule el patrimonio local ni se aplique al mismo, dado que constituye una regulación sistemática del patrimonio autonómico.

II. JURISPRUDENCIA

1. Bienes comunales: calificación de una mancomunidad de aprovechamientos agrícola, pastos, leñas y demás ademprios entre dos Municipios como bien comunal

Se ha dictado la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección núm. 4, núm. 453/2011, de 14 de octubre**. Dicha Sentencia se pronuncia so-

bre la existencia, calificación jurídica y contenido de la mancomunidad de aprovechamientos agrícola, pastos, leñas y demás ademprios entre los Municipios de Zaragoza y María del Huerva; mancomunidad que recae sobre el monte Vales de María que está inscrito en el Registro de la propiedad en exclusiva a nombre de una de las Entidades locales mancomunadas, el Municipio de Zaragoza. En el fallo de dicha Sentencia se declara que sobre el monte Vales de María, propiedad del Ayuntamiento de Zaragoza, existe un derecho real de aprovechamientos agrícola, pastos, leñas y demás ademprios, a favor de los vecinos del Municipio de María en mancomunidad con el de Zaragoza, derecho real de carácter comunal, y se ordena la inscripción de dicho derecho real en el Registro de la propiedad en la finca en la que aparece inscrito el monte a nombre del Municipio de Zaragoza.

La citada Sentencia resulta de interés por pronunciarse sobre diversos aspectos relativos a las mancomunidades de pastos y otros aprovechamientos entre varios Municipios que a continuación se comentarán.

En primer lugar, en la Sentencia se admite que para justificar la titularidad de un derecho puede complementarse el título inicial de constitución del mismo con el de posesión inmemorial; y ello para fundamentar las modificaciones de los títulos originarios producidas a lo largo de los siglos. En este sentido, en la Sentencia comentada, al pronunciarse si alguno de los aprovechamientos corresponde en exclusiva al Municipio de María, por indicarlo así la Concordia de 1558, o por el contrario corresponde en igualdad de condiciones a los dos Municipios, se dice que la Concordia de 1558 puede resultar como título inicial, pero no puede asegurarse que los usos se hayan mantenido en los mismos términos de la Concordia. Por tanto, la posesión inmemorial, que también se cita en la demanda, y más recurrente en la contestación, en la que no se identificó el título y sí con mayor precisión en el recurso de apelación, debe prevalecer frente a la compleja superposición y sucesión de concordias y sentencias, en el sentido de que es innegable la atribución inmemorial a los vecinos de María y a los de Zaragoza de esos aprovechamientos de pastos, leñas, agrícolas, pero sin que pueda hacer cabal distinción en relación a alguno de ellos a favor solo de unos u otros vecinos.

En segundo lugar, la Sentencia se pronuncia sobre los criterios para diferenciar si una mancomunidad es una copropiedad o es un derecho real limitado perteneciente en común a varios Municipios que recae sobre la propiedad de un tercero o de un único comunero. En relación con este punto, la Sentencia comentada afirma que la Sala Primera del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2006, a propósito de la histórica confusión de estos conceptos, con reflejo en el mismo art. 600 del Código civil, y con cita de la Sentencia de 24 de febrero de 1984, dice que el espinoso problema planteado por los arts. 600 a 602 del Código civil en

orden a la distinción entre servidumbres y comunidades no ha mantenido criterios constantes, y comienza a resolverse con la Sentencia de 2 de febrero de 1944 que señala como nota distintiva entre ambas figuras el hecho de que la titularidad dominical del predio o finca en cuestión pertenezca a uno o varios de los interesados en su aprovechamiento o a la totalidad de quienes se reúnen para disfrutarla comunitariamente, apareciendo en el primero de estos casos la figura de la servidumbre y en el segundo la de la mancomunidad ya que hay dominio compartido por todos los interesados sobre cosa propia e indivisible; con lo cual se sigue la doctrina de la Sentencia anterior de 2 de febrero de 1954 y es reiterada por la posterior de 16 de febrero de 1987. Criterio jurisprudencial que la Sentencia que se comenta aplica al caso concreto, llegando a la conclusión de que la mancomunidad entre los Municipios de María y Zaragoza es un derecho real limitado sobre determinados aprovechamientos que recae sobre el monte inscrito en el Registro de la propiedad a nombre del Municipio de Zaragoza.

En tercer lugar, la Sentencia considera que el hecho de que se trate de unos derechos mancomunados de determinados aprovechamientos sobre un monte inscrito en el Registro de la propiedad a nombre del Municipio de Zaragoza, no impide que puedan ser comunales, dado que para ser comunales no es necesario que se esté ante una plena propiedad.

En cuarto lugar, la Sentencia considera superada la discusión sobre quién es el titular de los bienes comunales y si pertenecen a los vecinos o a los Ayuntamientos con obligación de destinarlos a este fin. Así, afirma que no hay fundamento tampoco en negar el carácter comunal por la circunstancia de que el Municipio de María no se constituyera como tal en el siglo XIX, pues los Ayuntamientos no han terminado sino de personificar los intereses y derechos subjetivos que correspondían a la colectividad de los vecinos, debiendo darse por superado el debate sobre la titularidad de los bienes comunales, cuestión que históricamente fue tributaria, aun en el Derecho positivo, de una notable confusión y cuya mayor claridad se alcanzó, precisamente, en la Ley de Régimen Local de 1955.

En quinto lugar, en la Sentencia se considera que se integran dentro de los bienes comunales típicos regulados en la legislación de régimen local aquellos bienes que fueron exceptuados de la aplicación de la Ley de desamortización de 1855 por ser de aprovechamiento común y ello con independencia de si los bienes exceptuados de la desamortización eran mancomunidades. En concreto, en la Sentencia comentada se afirma que la Sentencia de instancia recurrida ha acogido un planteamiento doctrinal que parte de la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855 que permitía en su art. 2.9 la exclusión de la venta, entre otros, a "los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo", y que aquí sí que lo fue, configurando un bien comunal

típico frente a los carentes de ese reconocimiento, los atípicos, que englobarían una variedad de supuestos heterogéneos.

En sexto lugar, la Sentencia afirma que no se ha producido una desafectación tácita de los bienes comunales antes de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Desafectación tácita que se entiende probada por el hecho de haberse inscrito el monte como un bien patrimonial del Municipio de Zaragoza en el Registro de la propiedad y haberse intensificado la administración en exclusiva por dicho Ayuntamiento en la segunda mitad del siglo XX. En particular, en la Sentencia se dice que si la Corporación recurrente lo que pretende es atender a la regulación jurídica vigente cuando accede el derecho de propiedad al Registro, para asirse a una potencial desafectación tácita, es de advertir que tal régimen estaba representado por la Ley de Régimen Local de 1955, en cuyo art. 183 se contenía la tipología de los bienes municipales, y si bien en dicho precepto los comunales se categorizaban como patrimoniales, no de dominio público, luego su art. 188 prevenía que los comunales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, régimen jurídico que llevó a alguna opinión doctrinal a considerarlos como un tercer género entre los de dominio público y los patrimoniales, la misma sería inviable por cuanto esa posibilidad desapareció en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y por cuanto en esa segunda mitad del siglo XX nunca se ha llegado a producir un uso excluyente del aprovechamiento de los vecinos de María.

Y, finalmente, la Sentencia comentada considera que la competencia para dilucidar la existencia de derechos reales, por supuesto el derecho de propiedad, aun de la servidumbre y de su concreto perfil jurídico, así como de su contenido, corresponde a la jurisdicción civil por disponerlo así el art. 22.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y ello aun cuando se trate sobre su carácter comunal, esencial por lo demás para la determinación de su régimen jurídico, quedando reservada a la jurisdicción contenciosa las reglas de distribución de su aprovechamiento entre los vecinos.

2. **Prerrogativas de las Entidades locales: requisitos para ejercitar la potestad de deslinde**

Se ha dictado la **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza núm. 54/2011, de 22 de febrero**, que se pronuncia sobre los requisitos para ejercitar la potestad de deslinde. El caso enjuiciado hace referencia a un deslinde practicado por la Diputación Provincial de Zaragoza de bienes que considera de su propiedad y que la Sentencia declara no ajustado a Derecho.

La Sentencia comentada comienza afirmando que en nuestra Comunidad Autónoma la regulación exhaustiva de la potestad de deslinde de los Entes loca-

les se encuentra en los arts. 54 y ss. del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de 2002. En concreto, en el art. 55 de dicho cuerpo normativo se especifica que las operaciones del deslinde tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma, mientras que, en el art. siguiente, se enumeran los extremos que han de componer la memoria preceptiva, entre los que se citan el título de propiedad y, en su caso, certificación del Registro de la propiedad e informaciones posesorias que, en su caso, se hubieran practicado y actos de reconocimiento referentes a la posesión a favor de la Entidad local de los bienes que se tratare de deslindar.

En la medida en que los particulares afectados por el deslinde pueden alegar también otros títulos de propiedad que se opongan a la actuación administrativa y ello pueda afectar a la procedencia del ejercicio de la potestad de deslinde y la legalidad de las resoluciones administrativas impugnadas, en la Sentencia comentada se afirma que puede realizarse una valoración de los problemas de orden civil, aunque sea con carácter meramente aproximativo y prejudicial. Estas valoraciones no tienen fuerza de cosa juzgada a efectos civiles. Las características de este enjuiciamiento por el orden contencioso-administrativo aparecen descritas en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de julio de 2009, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, de 22 de mayo de 2003, que cita la Sentencia del Juzgado comentada. Sentencias estas últimas en las que se afirma que no puede ejercitarse la potestad de recuperación cuando exista una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión por los particulares amparada por un título dominical para deferir la posible controversia sobre la misma a la jurisdicción civil, que es la competente para pronunciarse sobre la propiedad.

Teniendo en cuenta las consideraciones que se acaban de realizar, la Sentencia se inclina por considerar que la Administración no podía ejercitar la potestad de deslinde, dada la prueba practicada, sino que debía haber hecho valer sus títulos y argumentos ante la jurisdicción ordinaria.

III. **DOCUMENTACIÓN**

Durante el año 2011 es preciso dar cuenta de diversas actuaciones administrativas con incidencia en el patrimonio local. Entre ellas cabe destacar la aprobación de los Catálogos de Montes de Utilidad Pública de las provincias de Huesca y Teruel, por el **Decreto 127/2011, de 31 de mayo, y Decreto 128/2011**, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, respectivamente (*BOA* de 14 de junio de 2011). Catálogos en los que se incluye un número considerable de montes propiedad de las Entidades locales.

También se han realizado diversas mutaciones demaniales entre Administraciones públicas con fines diferentes. Por ejemplo, puede citarse el **Decreto 303/2011, de 13 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la cesión gratuita por mutación demanial de un solar, acordada por el Ayuntamiento de Zaragoza, para la ubicación de un centro de salud en la calle Marqués de la Cadena** (*BOA* de 20 de septiembre de 2011).

Asimismo, se han concedido autorizaciones autonómicas para enajenar bienes en los casos previstos en la Ley de Administración Local de Aragón. En este sentido, puede mencionarse, por ejemplo, la **Orden de 27 de octubre de 2011, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Belmonte de San José (Teruel), para proceder a la enajenación en pública subasta, procedimiento abierto, de tres fincas urbanas calificadas como bien patrimonial del Municipio** (*BOA* de 22 de noviembre de 2011).

Por otra parte, también se han publicado en el Boletín Oficial de Aragón diversos anuncios de apertura de períodos de información pública para la ocupación de bienes demaniales locales para instalación de una estación base de telefonía móvil y parques eólicos. Anuncios que resultan de interés en la medida en que son demostrativos de que para construir dichas instalaciones no es precisa la desafectación de parte del bien demanial, sino que es suficiente el otorgamiento de una concesión. En concreto, se ha publicado el **Anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental de 22 de diciembre de 2011, por el que se somete a información pública el expediente de concesión de uso privativo del dominio público forestal para la ocupación temporal de terrenos en el monte de utilidad pública núm. 218 denominado "Alto de los Poyales" perteneciente al Ayuntamiento de Camarena de la Sierra y localizado en el término municipal de Camarena de la Sierra (Teruel) solicitada por Vodafone España, SAU, con la finalidad de instalar un estación base de telefonía móvil** (*BOA* de 11 de enero de 2012). Y el **Anuncio del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental de 22 de diciembre de 2011, por el que se somete a información pública el expediente de concesión de uso privativo del dominio público forestal para la ocupación temporal de terrenos en el monte de utilidad pública núm. 306 denominado "Fuente Gil, Rocino y Fuentes del Tormo" perteneciente al Ayuntamiento de Aliaga y localizado en el término municipal de Aliaga (Teruel) solicitada por Comiolica, SLU, con la finalidad de instalar un parque eólico** (*BOA* de 11 de enero de 2012).

También es posible apreciar en el *BOA* anuncios en los que se plantea la cuestión de la calificación del contrato como patrimonial o de obras y la sujeción a la legislación de contratos del sector público o de propiedades públicas,

a la que se hizo referencia en el informe sobre Bienes locales contenida en el Anuario Aragonés del Gobierno Local correspondiente al año 2010 y en el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 68/2010, de 13 de julio, incluido en el apartado Documentación del citado Anuario del 2010. Por ejemplo, se ha publicado en el *BOA* de 12 de enero de 2012 el **Anuncio del Ayuntamiento de Calatayud, por el que se convoca procedimiento de licitación para la adjudicación de la concesión de dominio público de subparcela junto a cementerio municipal para la construcción y explotación de un horno crematorio de cadáveres**.

Por último, es necesario hacer referencia al **Decreto 14/2011, de 25 de enero, por el que se aprueba la relación definitiva de los Municipios y Entidades locales menores aragoneses que permanecen en régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, y se publica la relación de Municipios tradicionales, la de Municipios y Entidades locales menores de menos de 40 habitantes y la de aquellos con una población de 40 a 99 habitantes que se regirán mediante democracia representativa** (*BOA* de 27 de enero de 2011). Resulta de interés desde el punto de vista patrimonial, dada la diferente forma de organizarse cada uno de ellos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Pueden citarse las siguientes monografías aparecidas durante el año 2011:

EMBID IRUJO, A. / DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (dirs.) (2011): *La calidad de las aguas y su regulación jurídica: un estudio de la situación en España y México*, Madrid, Iustel.

EMBID IRUJO, A. (dir.) (2011): *Agua y agricultura*, Madrid, Thomson Reuters / Civitas.

FUENTES BARDAJÍ, J.: *Manual de dominio público marítimo-terrestre y puertos del Estado*, Cizur Menor, Aranzadi / Thomson.

MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, t. III (3ª ed.), Madrid, Iustel.

SALA ATIENZA, P. (coord.) (2011): *Las instituciones del Derecho administrativo en la jurisprudencia*, t. IV, Barcelona, Bosch.

Tributos y presupuestos

Joaquín Álvarez Martínez
Ismael Jiménez Compaired

I. LEGISLACIÓN

Dentro del apartado correspondiente a las novedades normativas referentes a la Comunidad Autónoma de Aragón, las normas que afectan a la materia aquí examinada –y que, por ello, deben ser objeto de comentario en las páginas sucesivas– son las tres siguientes: la Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos para el año 2011 (*BOA* núm. 255, de 31 de diciembre); la Resolución de 29 de abril de 2011, del Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón, por la que se dispone la publicación en el *BOA* del Programa de fiscalización para el año 2011 de la Institución (*BOA* núm. 95, de 17 de mayo); y, por último, la Resolución de 20 de julio de 2011, del Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón, por la que se publica la Instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las Entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemático para su rendición (*BOA* núm. 148, de 28 de julio).

1. Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos para el año 2011 (*BOA* núm. 255, de 31 de diciembre)

Los preceptos de dicha Ley relativos a la financiación de las Entidades locales aparecen regulados, en lo básico, en el Título Quinto de la misma.

En este sentido, el art. 32 de la citada Ley recoge los criterios de gestión del Fondo Local de Aragón, el cual se encuentra constituido por el conjunto

de transferencias destinadas a las Entidades Locales de Aragón que se incluyen en los Presupuestos de dicha Comunidad como apoyo al desarrollo y gestión de las diversas actividades competencia de aquéllas. El desglose de la cuantía y destino de las referidas transferencias se recoge en el Anexo I de la propia Ley de Presupuestos.

Junto a lo anterior, se prevé la posibilidad de que el Gobierno de Aragón pueda establecer concretas líneas de subvención del mencionado Fondo Local dirigidas a financiar el mantenimiento de actuaciones o servicios que sean de competencia compartida entre la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Entidades locales.

Por lo demás, y como viene siendo habitual, se establece el deber del Gobierno Autonómico de informar trimestralmente a la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón sobre el grado de ejecución y el destino específico de los créditos incluidos en el susodicho Fondo.

Por otro lado, el art. 33 de la Ley de Presupuestos hace referencia a los Programas de Apoyo a la Administración local y de Política territorial, los cuales aparecen asimismo recogidos en el Anexo I de la referida Ley. Dichos programas incluyen un conjunto de dotaciones económicas que persiguen, como objetivo prioritario, la vertebración social y territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

Junto a las anteriores previsiones, y ya en sede de Disposiciones adicionales, resultan destacables las siguientes previsiones: así, la Disposición adicional 15ª contempla la posibilidad de que las Corporaciones locales puedan suscribir con el Gobierno de Aragón convenios de colaboración para la prestación de servicios sociales, en cuyo caso se prevé la realización de las respectivas transferencias corrientes a las referidas Entidades locales. Por su parte, la disposición adicional 18ª regula las normas de gestión de la sección presupuestaria relativa a las Administraciones comarcales.

Por último, debe ponerse de relieve que es la Disposición Adicional 20ª de la Ley de Presupuestos la que procede a establecer los componentes fijos de la tarifa y el tipo del Canon de Saneamiento aplicable. A este respecto, dicha Disposición procede a distinguir entre la tarifa general de aquel tributo y la tarifa específica aplicable al Municipio de Zaragoza, siendo esta última inferior a la general en atención al esfuerzo inversor realizado por dicho Ayuntamiento en la construcción de infraestructuras de saneamiento y depuración, estableciéndose, además, una bonificación del 100 % del citado canon durante el ejercicio de 2011 para los usos domésticos e industriales que tengan lugar en dicho Municipio.

2. **Resolución de 29 de abril de 2011, del Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón, por la que se dispone la publicación en el *BOA* del Programa de fiscalización para el año 2011 de la Institución (*BOA* núm. 95, de 17 de mayo)**

El mencionado Programa de fiscalización prevé, dentro de las actuaciones fiscalizadoras a desarrollar por la Cámara de Cuentas Aragonesa, la revisión de las Cuentas Generales de todas las Entidades integrantes del Sector Público Local de Aragón (en especial, las de las principales Administraciones Locales Aragonesas).

A estos efectos, se prevé que dicha fiscalización incluya las siguientes materias: a) la contratación pública; b) el cumplimiento del plazo de pago de las obligaciones reconocidas (de acuerdo con la normativa aplicable), y c) la elaboración del presupuesto de ingresos y su incidencia en el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el año 2010.

3. **Resolución de 20 de julio de 2011, del Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón, por la que se publica la Instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las Entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemático para su rendición (*BOA* núm. 148, de 28 de julio)**

La presente Resolución trata de facilitar la rendición de cuentas en un acto único que permita cumplir este trámite tanto con el Tribunal de Cuentas de España como con la Cámara Aragonesa, y todo ello a través de una plataforma telemática. A estos efectos, se prevé que las cuentas rendidas de conformidad con lo dispuesto en esta instrucción se considerarán también rendidas ante el Tribunal de Cuentas.

II. **JURISPRUDENCIA**

El comentario de jurisprudencia se centra en la doctrina de jueces y tribunales aragoneses, aunque se extiende también a la de tribunales de ámbito nacional en tanto en cuanto el asunto debatido recaiga sobre entidades locales aragonesas.

1. **Tribunal Supremo**

Las dos sentencias del Alto Tribunal que se comentan se refieren a tasas por prestación de servicios y a utilización, en el ámbito local, del mecanismo de compensación de deudas tributarias.

A. ***Tasas por prestación de servicios***

La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2010 (NR 4429/2009) declara ajustadas a derecho las cuantías de la tasa por abastecimiento de agua del Ayuntamiento de Zaragoza.

Más en concreto, el problema debatido en la referida sentencia tiene su origen en el recurso planteado frente a dichas cuantías por parte de colectivos de familias numerosas por entender estos últimos que, en la medida en que dichas tasas introducían un componente elemento de progresividad, se estaba gravando en mayor medida los consumos más elevados, resultando por ello discriminados negativamente.

En relación a esta cuestión, ha de recordarse que otras demandas similares obtuvieron una respuesta favorable en sede judicial, habiéndose estimado los recursos interpuestos en este sentido. No obstante, ello determinó algunas correcciones en el planteamiento inicial a la hora de configurar las referidas tasas, circunstancia ésta que, si bien no impidió a las mencionadas asociaciones interponer nuevos recursos contra ordenanzas posteriores, ha provocado que los mismos hayan sido desestimados de modo reiterado.

B. ***Extinción de deudas tributarias de las Diputaciones Provinciales por compensación***

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2010 (RJ R2011/288), desestima el recurso de casación en interés de ley interpuesto por la Diputación Provincial de Huesca contra una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, a su vez, desestimó la posibilidad de llevar a cabo la compensación solicitada por aquélla en el supuesto examinado por ambos pronunciamientos.

A este respecto, el Tribunal Supremo –siguiendo las tesis mantenidas por el TSJ de Aragón– sostiene que resulta imposible admitir la compensación pretendida por la Diputación Provincial de Huesca de compensar una deuda mantenida con la Diputación General de Aragón con los créditos derivados de la recaudación de los tributos locales de ciertos municipios que habían delegado la gestión recaudatoria en la referida Diputación Provincial.

En concreto, el Alto Tribunal recuerda, de conformidad con las normas previstas para la compensación en el Código Civil, que la reciprocidad exigible en toda compensación comporta, necesariamente, que los dos sujetos sean deudores y acreedores el uno del otro, y que ello lo sea por derecho propio, circunstancia ésta que no concurre en el supuesto enjuiciado, en la cual la Diputación Provincial se limita a asumir, por cuenta ajena, la gestión recaudatoria de los tributos municipales, siendo los respectivos Municipios los

auténticos titulares de los créditos tributarios derivados de los tributos municipales.

2. **Tribunal Superior de Justicia de Aragón**

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, los comentarios de las sentencias que aparecen recogidas a continuación se ordenan en función de las pautas siguientes: primero, tasas por servicios o actividades; segundo, tasas por utilización del dominio público; tercero, impuestos; cuarto, cuestiones propias de la imposición y ordenación y la aplicación de tributos; y, quinto, otros aspectos de la hacienda pública local.

A. ***Tasas por prestación de servicios***

Como es sabido, los tributos locales pueden responder a una de las tres siguientes modalidades: tasas, contribuciones especiales e impuestos. A este respecto, y en lo que concierne a las primeras, las mismas pueden ser exaccionadas por un doble motivo: a) aquellas que son exigidas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades y b) aquellas otras que se corresponden con la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

Y es en el primero de los casos citados en el que se enmarca la Sentencia del TSJ de Aragón de 29 de marzo de 2010 (NR 86/2010), la cual trata de la tasa por prestación del servicio de basuras del Ayuntamiento de Zaragoza.

A este respecto, los recurrentes efectuaban una serie de consideraciones en relación con la competencia o no municipal para la realización de la actividad sobre ciertos residuos que no eran, propiamente, los residuos urbanos típicos. Junto a ello, se alegaba la ilegalidad de la Ordenanza por la incapacidad de la tasa de sostener completamente el coste del servicio, dado que tenía que aplicarse con rigor el principio de quien contamina paga. Ambas alegaciones son rebatidas por el referido Tribunal, siendo desestimado el recurso interpuesto.

B. ***Tasas por utilización del dominio público local***

En cuanto a la exigencia de tasas por la utilización del dominio público local, son diversas las sentencias que el TSJ de Aragón ha dictado en materia de utilización del dominio público en lo que concierne a empresas de telefonía móvil. Se trata, en concreto, de las sentencias de 3 de febrero de 2010, Telefónica Móviles contra el Ayuntamiento de Peralta de Alcofea (NR 95/2008); tres de 8 de febrero de 2010: Orange contra el Ayuntamiento de Pedrola (NR 236/2008); Orange contra el Ayuntamiento de Berbegal (NR 101/

2008) y Telefónica Móviles contra el Ayuntamiento de Pedrola (NR 320/2008); de 24 de febrero de 2010, Orange contra el Ayuntamiento de Zaragoza (NR 37/2009) y de 5 de mayo de 2010 (Vodafone contra el Ayuntamiento de Berbegal).

A estos efectos, debe recordarse que el TRLHL fija, como alternativa para la cuantificación de las tasas por utilización del dominio público –que, en principio, vendría dada por el beneficio reportado al usuario del dominio público–, el empleo de un porcentaje de los ingresos territorializados de la empresa, sistema éste de cuantificación "especial" que sólo resulta de aplicación si se cumplen determinados presupuestos legales (se refiere a empresas suministradoras de servicios de interés general).

Siendo esto así, el Tribunal Supremo ha venido admitiendo que los operadores de telefonía móvil quedasen sometidos a tasas por utilización del dominio público, si bien advirtiendo que no les podía ser de aplicación el sistema especial de cuantificación al 1,5 % de los ingresos, previsto para otras empresas suministradoras. Pese a ello, muchas Ordenanzas Fiscales han venido aprobando tasas por utilización del dominio público sobre empresas de telefonía móvil calculando su cuota en función de los ingresos en el territorio municipal de estas empresas, consiguiendo, de esta manera, un efecto económico similar al prohibido por el TRLHL.

Como consecuencia de ello, las empresas han venido recurriendo Ordenanzas y liquidaciones ante el Tribunal arriba citado, habiéndose dictado, en todos los casos, un fallo estimatorio, por considerarse que este formato de cuantificación no responde al previsto en la normativa estatal, el cual atiende al valor de mercado de la ocupación demanial.

Junto a la cuestión precedente, otro tema de interés en lo que concierne al apartado ahora examinado es el relativo a las tasas por instalación de vallas publicitarias visibles desde el dominio público. De ello se ocupa la sentencia del TSJ de Aragón de 5 de septiembre de 2011 (NR 36/2004).

Se trata de un tema polémico y que ha sido ya examinado por diferentes TSJ, algunos de los cuales vinieron a plantear cuestiones de inconstitucionalidad acerca de la previsión contenida a este respecto, en su momento, en el TRLHL, habiéndose pronunciado sobre ello el TC su sentencia 73/2011, de 19 mayo.

Evidentemente, la exigencia de la tasa en la situación ahora expuesta resultaba carente de sentido, en la medida en que el hecho imponible de la tasa precisa de un presupuesto básico –la ocupación de un bien demanial– que aquí no existía. La cuestión resuelta por el Tribunal Constitucional tenía, no obstante, que vincularse con algún precepto de la Constitución o de su blo-

que presuntamente vulnerado, y esto es lo que hizo en cuanto a los arts. 31.1, 133.1 y 133.2 de la Constitución Española. En concreto, para dicho Tribunal, no pudiendo hablarse en realidad de una tasa, la verdadera naturaleza de la prestación es la de impuesto, en cuyo caso se observa una notable falta de precisión del hecho imponible que determina el incumplimiento de las exigencias del principio de reserva de ley.

Partiendo de la proclamación de inconstitucionalidad realizada por el TC, el TSJ de Aragón procedió a estimar el recurso interpuesto contra las liquidaciones giradas en concepto de dicha tasa, la cual, por otra parte, ha desaparecido del elenco de situaciones que contempla el TRLHL como susceptibles de integrar dicha figura tributaria.

C. ***Impuestos***

Son cinco los impuestos previstos por el TRLHL: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI); el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE); el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. De entre todos ellos, centraremos nuestro comentario en los dos primeros y los dos últimos impuestos citados.

a) *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*

En materia del impuesto arriba referido debe comentarse, en primer lugar, la sentencia del TSJ de Aragón de 9 de febrero de 2011 (NR 139/2010), la cual desestima la pretensión del sindicato de riegos de una comunidad de regantes en el sentido de ser acreedor a la exención en el IBI en relación a determinadas fincas de las cuales se alegaba que eran caminos de servicio público, invocando la aplicación de la exención para caminos de aprovechamiento público y gratuito.

A fin de resolver la demanda planteada el Tribunal comprueba que las parcelas cuya naturaleza se cuestionaba ostentaban la condición de suelo urbano, circunstancia que no fue desacreditada por la entidad recurrente, circunstancia ésta que impidió que prosperase su reclamación.

Por su parte, debe hacerse también referencia a la sentencia del TSJ de 23 de junio de 2010 (NR 148/2009), la cual desestima el recurso interpuesto por AENA contra las liquidaciones tributarias por IBI giradas por el Ayuntamiento de Zaragoza.

En el supuesto enjuiciado, el recurso se fundaba en vicios achacables a la Ponencia de Valores, la cual había sido ya recurrida a través de la correspondiente vía de revisión. Siendo esto así, el mencionado Tribunal advierte que los motivos de impugnación que se alegan no resultan oponibles contra

las liquidaciones impugnadas, sin perjuicio de que si se estimase el recurso dirigido frente al propio valor catastral, ello obligaría a modificar de oficio, y en todo caso –esto es, aunque aquéllas no se hubiesen impugnado– las liquidaciones derivadas del referido valor.

b) *Impuesto sobre Actividades Económicas*

La sentencia del TSJ de Aragón de 17 de febrero de 2010 (NR 314/2008) aborda la problemática de cuál es el concreto epígrafe del IAE en el que debe incluirse la actividad realizada por la Sociedad Estatal Correos y Telecomunicaciones por los servicios prestados a la entidad financiera Deutsche Bank.

En relación a esta cuestión, dicho Tribunal confirma la decisión del acto recurrido, que entendía el epígrafe que resultaba de aplicación en el caso enjuiciado era el 849.9 (otros servicios independientes NCOP), y no lo pretendido por la recurrente, que sostenía la improcedencia de tributar en otro epígrafe distinto al 847 (servicios integrales de correos y telecomunicaciones).

A este respecto, el Tribunal fundamenta su decisión en el hecho de que, según la normativa vigente, este grupo 847 comprende la prestación de servicios postales, consistentes en la recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de envíos de correspondencia y envíos postales en todas sus modalidades; los servicios de telegramas, télex, giro postal y telegráfico, así como cualquier otro de naturaleza análoga a los anteriores, inciso este último en el que la parte recurrente fundaba su pretensión. Sin embargo, el TSJ advierte de la compleja actividad que Correos efectuaba como agente del Deutsche Bank, estando apoderado aquél por esta entidad para actuar habitualmente frente a la clientela, en nombre y por cuenta del Banco, en la negociación o formalización de toda una serie de operaciones típicas de la actividad de una entidad de crédito, excede ampliamente de lo que pudiera considerarse una actividad de naturaleza análoga a la de giro postal y telegráfico.

c) *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*

En materia del ICIO debe hacerse referencia a la sentencia de 26 de enero de 2011 (NR 241/2009), en la cual el TSJ de Aragón estima parcialmente el recurso deducido por el Ayuntamiento de Alcañiz contra sentencia del Juzgado de lo Contencioso que había estimado la pretensión del sujeto pasivo, respecto de una central fotovoltaica.

A este respecto, la sentencia del Juzgado había manifestado que, a la hora de fijar la base imponible, los elementos controvertidos eran componentes ya fabricados, siendo que se había de estar sólo al valor de la obra, prescin-

diendo del valor de la máquina o elementos. El TSJ de Aragón, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en materia de parques eólicos, rechaza este planteamiento, concluyendo que las máquinas y equipos comprendidos en los proyectos necesarios para la captación de energía solar son elementos estables y configuradores de una instalación permanente, de forma que se integran con vocación de permanencia en el conjunto constructivo de un todo, careciendo de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada.

d) *Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*

El pronunciamiento comentado en este epígrafe aparece constituido por la sentencia de 20 de junio de 2011 (NR 151/2007), en la cual el TSJ de Aragón estima el recurso interpuesto por el sujeto pasivo del impuesto por considerar que el adquirente de inmuebles por herencia en concepto de heredero fiduciario lo es en concepto de usufructo y no de plena propiedad.

A fin de llegar a esta conclusión, el Tribunal estima que el heredero fiduciario, en cuanto tal, tiene el deber de conservar el patrimonio en beneficio de los fideicomisarios. Este hecho, unido a la eficacia del principio constitucional de capacidad económica, así como las previsiones establecidas a estos efectos en la normativa del Impuesto sobre Sucesiones, determina la estimación del recurso planteado.

e) *Imposición y ordenación de tributos, aplicación y revisión*

Dentro de este apartado se comenta la Sentencia del Juzgado número 1 de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza de 18 de febrero de 2011, la cual aborda la cuestión de los límites a la revisión de liquidaciones tributarias por motivo de lesividad.

En concreto, el Ayuntamiento de Sádaba pretendía la anulación de una liquidación dictada en su momento en concepto de ICIO en concepto de centrales fotovoltaicas a fin de sustituir la misma por otra en la que se incluyera, dentro de la base imponible del referido Impuesto, el importe de los elementos indispensables que forman parte de la instalación de una central fotovoltaica (los cuales no fueron incluidos en la liquidación impugnada).

A este respecto, la citada Sentencia parte de la idea de que, en efecto, se han venido produciendo en los últimos años ciertos cambios de criterio en la jurisprudencia a la hora de cuantificar la base imponible del citado Impuesto. Ahora bien, una vez afirmado lo anterior, dicho pronunciamiento señala, de una parte, que el hecho de que se produzca esa modificación de criterios jurisprudenciales (en este caso, del Tribunal Supremo) no es causa suficiente,

por sí misma, para proceder a anular liquidaciones tributarias firmes en su día, debiendo desplegar sus efectos esa nueva interpretación jurisprudencial únicamente hacia el futuro.

Junto a ello, se indica que resultaría una práctica antisocial y contraria a la buena fe el hecho de que un Ayuntamiento beneficiase en un primer momento, desde el punto de vista tributario, la instalación de parques fotovoltaicos para, con posterioridad y una vez instalados dichos parques, pretender la anulación de las liquidaciones iniciales a los efectos de reclamar una cuantía muy superior.

f) *Otros aspectos de la hacienda pública local*

El presente apartado engloba, en lo fundamental, aquellas cuestiones propias de otros ingresos públicos y, sobre todo, aquellos aspectos referidos al presupuesto y gasto público local.

A este respecto, la sentencia del TSJ de Aragón de 28 de enero de 2010 (NR 272/2006) procede a examinar la impugnación efectuada, por parte de una asociación vecinal, del primer presupuesto aprobado por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego tras su segregación del de Zaragoza.

A tal fin, el colectivo recurrente aducía diferentes argumentos, si bien todos ellos fueron desestimados. Así, y en primer lugar, se reprochaba al Ayuntamiento haber omitido el trámite del informe de la Comisión Especial de Cuenta, alegación ésta respecto de la cual el Tribunal arriba referido señala que dicho informe, preceptivo pero no vinculante, sirve a la función de control, fiscalización y aprobación de las cuentas de la Corporación y puede ser ahí donde tenga su sentido, pero no en la aprobación del Presupuesto.

Por otra parte, se alega, asimismo, que los ingresos previstos son manifiestamente insuficientes para atender el cumplimiento de las obligaciones legalmente exigible tanto en términos globales como analizando partidas de manera individualizada. En relación a este punto, el TSJ señala que la insuficiencia debe ser manifiesta, circunstancia que no se demuestra, debiendo tenerse en cuenta, además, la falta de antecedentes, al ser el primer Presupuesto de la Corporación.

Por último, y ya en lo tocante a gastos, se pone de manifiesto la ausencia de crédito para la cobertura de ciertos gastos obligatorios, si bien el Tribunal entiende que la prueba aportada no resulta suficiente para valorar los desfases en sentido anulatorio. En particular, recalcan los recurrentes la falta de previsión para los gastos relativos a los servicios a prestar a un determinado colectivo de vecinos localizado geográficamente, lo que es contestado por el Tribunal atendiendo, de una parte, a la circunstancia de que las previsiones

deben hacerse para el municipio en conjunto –y no por zonas– y, de otra, por el hecho de que las edificaciones afectadas se encuentran fuera de ordenación.

III. **DOCUMENTACIÓN**

En las Cortes de Aragón se han presentado algunos proyectos de interés para el ámbito que nos ocupa. Se trata, en concreto, del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2012 y del Proyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

1. **Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2012**

Como es habitual, la materia referente a la financiación de las Entidades locales aparece contemplada en el Título Quinto de la misma. Más en concreto, el art. 32 del referido Proyecto hace mención al Fondo Local de Aragón, siendo el art. 33 del mismo el que contempla los Programas de Apoyo a la Administración local y de Política territorial.

En lo que concierne a las Disposiciones adicionales, debe destacarse por su importancia, lo previsto en la Disposición adicional 8ª, la cual crea el denominado Fondo de Contingencia, previsto para financiar determinadas modificaciones presupuestarias, así como los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito.

Por su parte, la Disposiciones adicionales 14ª y 17ª contemplan, respectivamente, la posibilidad de que las Corporaciones locales puedan suscribir con el Gobierno de Aragón convenios de colaboración para la prestación de servicios sociales y las normas de gestión presupuestaria de la Sección correspondiente a las Administraciones comarcales. En último término, la Disposición adicional 19ª de la Ley de Presupuestos la que procede a establecer los componentes fijos de la tarifa y el tipo del Canon de Saneamiento aplicable.

2. **Proyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón**

Dentro del contenido del presente Proyecto son dos las previsiones que presentan interés en materia tributaria local.

La primera de ellas –recogida en el art. 46 de dicho Proyecto– procede a modificar el apartado cuarto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 6/2001,

de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón –disposición relativa al Canon de Saneamiento–, la cual pasa a tener la siguiente redacción: "4. La aplicación al Municipio de Zaragoza de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el Convenio económico entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el municipio de Zaragoza, que determinará la aportación de Zaragoza a las cargas generales de Aragón, en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización, sin perjuicio de que la aportación definitiva de Zaragoza se fije en el primer semestre del año 2012 para el ejercicio 2013. La aportación anual que el Ayuntamiento de Zaragoza debe satisfacer para el sostenimiento del sistema general de la Ley 6/2001 podrá, en su caso, ser objeto de compensación con importes que la Comunidad Autónoma de Aragón deba ingresar a dicha entidad".

Por su parte, la segunda de tales previsiones aparece contenida en la Disposición final cuarta del referido Proyecto de Ley, en virtud de la cual se encomienda al Gobierno de Aragón el mandato de articular, en el plazo máximo de seis meses, las medidas y modificaciones presupuestarias necesarias con el fin de reestructurar la distribución y composición del Fondo Local de Aragón para adecuarlo a las necesidades de los municipios y comarcas en la actual coyuntura económica y social.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

SIMÓN ACOSTA, E. / VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. (2011): *Curso de Hacienda Local*, Thomson/Aranzadi.

DE MIGUEL ARIAS, S. (2011): «Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011. La austeridad del gasto público en tiempos de crisis económica», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38.

Medio ambiente

Antonio Eduardo Embid Tello

I. LEGISLACIÓN

Debido al proceso electoral municipal y autonómico acaecido durante este año 2011, las novedades normativas producidas por las Cortes de Aragón y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón son muy reducidas como se podrá advertir a continuación.

1. Ley 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro (*BOE* núm. 98, de 25 de abril de 2011)

Esta Ley es consecuencia del Decreto 89/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se procedía a la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Sotos y Galachos del río Ebro y se proponía la ampliación de la hasta ahora existente "Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro", creada mediante la Ley 5/1991, de 8 de abril y reclasificada como Reserva Natural Dirigida mediante la Ley 6/1998.

La ampliación añade 735,9 hectáreas a las 800,8 que ya estaban protegidas y el conjunto pasa a denominarse "Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro" y a incluirse en la Red Natural de Aragón (disposición adicional 2ª). Asimismo, se crea un área de influencia sobre la cual se dictarán medidas para la promoción socioeconómica, y que está constituida por los tér-

minos municipales de Alfajarín, El Burgo de Ebro, Fuentes de Ebro, Nuez de Ebro, Osera, Pastriz, La Puebla de Alfindén y Zaragoza (art. 2).

Dicha Reserva es compatible con otras figuras de protección que se extienden sobre el mismo terreno: la Zona de Especial Protección para las Aves "Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro" y los Lugares de Importancia Comunitaria "Sotos y Mejanas del Ebro" y "Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y EL Burgo de Ebro" (disposición adicional 1ª).

La Ley prevé la creación, en el plazo de 6 meses, de un Patronato para colaborar con el Gobierno de Aragón en la gestión de la Reserva, cuya composición incluye representantes de los términos municipales incluidos en la Reserva (art. 5). También se prevé con el mismo fin el nombramiento de un Comité Científico asesor (art. 7).

Finalmente, se prevé la elaboración de un Plan de Conservación en desarrollo del citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 10).

2. **Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña (*BOE* núm. 98, de 25 de abril de 2011)**

Mediante esta norma se regulan criterios para la compatibilización de los centros de esquí y montaña con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña. El texto procede de las conclusiones de la "Mesa de la Montaña", constituida el 14 de abril de 2009 con una amplia representación municipal. Es aplicable a planes o proyectos de centros de esquí y de montaña cuando a su entrada en vigor no hubiese recaído sobre ellos declaración de interés supramunicipal ni de interés general (disposición transitoria única).

La Ley modifica el art. 51 de la Ley 6/2003, de 27 del febrero, del Turismo de Aragón, estableciendo ciertos requisitos que la declaración de interés general de los centros de esquí y montaña deben cumplir, como por ejemplo la justificación de la adaptación de las instalaciones a la morfología de las montañas, de su rentabilidad económica y social, la presentación de estudios sobre cambio climático y sobre la garantía de reversibilidad de las instalaciones, la compatibilidad con usos agroganaderos y medidas que favorezcan la creación de empleo, el desarrollo endógeno y las condiciones de vida en las poblaciones del entorno y la compatibilidad con las medidas de recuperación o conservación de especies amenazadas (art. 2).

Se modifica también la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, creando una nueva disposición adicional 13ª sobre planeamiento

urbanístico en el área de influencia de planes y proyectos de interés general de centros de esquí y de montaña, indicándose que éstos deberán incluir medidas tendentes a consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población y a potenciar la calificación y desarrollo prioritarios de usos hoteleros frente a los residenciales, preservando el paisaje urbano y las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población (art. 3).

Finalmente, se modifica la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, introduciéndose una nueva disposición adicional 9ª sobre criterios territoriales en centros de esquí y de montaña que tiene el mismo contenido que la anteriormente comentada, solo que aplicando éstos también a la declaración de interés general (art. 4).

3. **Decreto de 15 de julio de 2011, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA* núm. 139, de 16 de julio de 2011)**

El Decreto de reestructuración del Gobierno de Aragón cambia el nombre del Departamento de Medio Ambiente integrándolo como Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, con efectos desde su publicación en el *BOA* el 16 de julio de 2011.

4. **Decreto de 22 de julio de 2011, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se asignan las competencias a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y se les adscriben sus organismos públicos (*BOA* núm. 145, de 25 de julio de 2011)**

En lógica concordancia con el decreto inmediatamente comentado, la presente norma asigna competencias a los nuevos Departamentos del Gobierno de Aragón, atribuyéndose al de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente las competencias hasta ahora asignadas a los antiguos Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente. Asimismo, quedan adscritos al mismo el Instituto Aragonés del Agua y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (art. 6), disponiéndose que el Departamento de Hacienda y Administración Pública realice las transferencias de créditos necesarias para dar cumplimiento a esta reorganización competencial (Disposición adicional).

II. **JURISPRUDENCIA**

En este apartado se incluyen Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

1. **Extensión de la legislación básica en materia de explotaciones porcinas y su validez. Desplazamiento de la normativa aragonesa contraria a la misma**

En la **Sentencia 207/2011 del Tribunal Constitucional (Pleno), de 20 de diciembre de 2011 (conflictos positivos de competencia 3919-2000 y 2679-2001)**, se resuelven dos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de Aragón frente al RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y al RD 3483/2000, de 29 de diciembre, que lo modifica.

Ambas normas desplazaron la normativa autonómica que existía al respecto: el Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, de directrices parciales sectoriales sobre instalaciones ganaderas y el Decreto 158/1998, de 1 de septiembre, sobre la capacidad de las explotaciones porcinas. Conforme al Gobierno de Aragón, el Estado no puede dictar una norma (el RD 324/2000) de contenido básico que implique vaciar de contenido títulos competenciales autonómicos como el medio ambiente, la ordenación del territorio y la sanidad, así como desapoderar a la Comunidad Autónoma para ejecutar una política ganadera que le es propia en virtud de sus títulos competenciales en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias. Conforme al Abogado del Estado, las normas recurridas son válidas por cuanto se fundamentan en las competencias del Estado sobre ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente.

El TC comienza por centrar el litigio en la pregunta de si alguna competencia estatal de las que fundamentan las normas impugnadas (ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente, arts. 149.1.13, 16 y 23 CE) puede limitar la competencia exclusiva autonómica en materia de ganadería, en este caso prevista por el art. 71.17 del Estatuto de Autonomía de la C.A de Aragón, que es la que comprende la regulación de las instalaciones de ganado porcino.

A continuación se pronuncia sobre los artículos cuestionados del Real Decreto estatal. El art. 2.2 fija definiciones de explotación para autoconsumo, explotación reducida y áreas de producción porcina que, conforme a la Comunidad Autónoma de Aragón, impiden la concreción y calificación autonómica para el sometimiento a regímenes especiales. Igualmente, el art. 3b) fi-

ja un límite máximo a la capacidad productiva de las explotaciones que vulneraría las citadas competencias autonómicas y el art. 5 fija distancias mínimas tanto entre explotaciones como respecto a los núcleos de población que han de respetarse en los casos en que se utilice estiércol como abono para superficies agrícolas.

El TC sigue la doctrina establecida en su reciente STC 158/2011, y reconoce que la regulación de estos aspectos corresponde a la competencia exclusiva autonómica en materia de ganadería, pero indica que "las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse [...] a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias". Y en el caso particular, dice que "la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos sectores económicos, siendo ello aplicable al terreno de la ganadería, que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general". Además, ciertos preceptos, como las distancias mínimas del art. 5 para estiércoles, hallan cobertura en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal. Por lo tanto, la regulación estatal impugnada tiene carácter básico, y puede limitar la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ganadería. En conclusión, la legislación autonómica debe adaptarse a la nueva legislación básica estatal, y el conflicto de competencias queda desestimado.

2. **Cuestión de ilegalidad. Anulación de precepto de reglamento aragonés que excluye, de entrada, la responsabilidad de la Administración**

La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª), de 24 de enero de 2011 (rec. núm. 584/2008)** se emite en el marco de una cuestión de ilegalidad que ha planteado el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Zaragoza, en relación al art. 5.3 del Decreto 38/2004, de 24 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado. Dicho artículo, después de que en los apartados 1 y 2 haya establecido la obligación de edificios e instalaciones existentes o que se construyan en suelo urbano a verter al alcantarillado público sus aguas residuales a través de la correspondiente acometida (aptdo. 1) y de indicar que si el nivel de desagüe particular no permitiese la conducción de las aguas residuales por gravedad a la red general su elevación deberá ser realizada por el propietario del inmueble, concluye en el apartado 3 cuestionado que "no podrá exigirse responsabilidad a la entidad que gestione el servicio de alcantarillado por la entrada de aguas procedentes de la red pública en la finca particular a través de la acome-

tida de desagüe, debiendo el usuario tener instalados los sifones o mecanismos adecuados para impedir el retorno".

Para el Juzgado que plantea la cuestión este precepto es inconstitucional e ilegal, supone una inmisión de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE y, además, establece una exclusión de la responsabilidad patrimonial que no encuentra apoyo en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

El Tribunal Superior de Justicia va a mostrarse conforme con este planteamiento jurídico, reprocha que este precepto "de modo incoherente con las facultades y obligaciones de la entidad local contenidas en el mismo Decreto 38/2004, y en contra de la previsión constitucional y legal de facultad al particular para exigir responsabilidad a la Administración por su funcionamiento, deja inerme al particular ante el Ayuntamiento por posibles pérdidas de la red cuando éstas provengan de una acometida, pues no sólo exonera de responsabilidad a la administración, sino que, incluso, impide su mera reclamación".

Esta es la clave, entonces, del asunto: el impedimento de plantear la acción de responsabilidad. Ello no puede negarse a priori, con independencia de que es en el examen del caso concreto cuando habrá de observarse, en función de las circunstancias que concurran, si hay tal responsabilidad o no. En conclusión: "no es aceptable en el ordenamiento jurídico constitucional y legalmente aplicable [...] que a priori se exima de cualquier tipo de responsabilidad de la administración e, incluso, de su posibilidad de reclamación ante los Tribunales, a todo aquel que se considere perjudicado por una fuga de la conducción del vertido, que sólo a la propia Administración corresponde gestionar" (fundamento de derecho cuarto).

3. **Contaminación de suelos. Obligaciones de sus propietarios y posibilidades del control administrativo**

La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª), de 11 de febrero de 2011 (rec. núm. 495/ 2008)** resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Inbisa Grupo Empresarial, SL" contra la Orden del Consejero de Medio Ambiente de 28 de septiembre de 2007, por la que se desestimaba un recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de 27 de febrero de 2007, que revocaba la resolución del mismo órgano de 20 de septiembre de 2004, por la que se había autorizado el Plan de actuación para remediación de los suelos del emplazamiento de la empresa

"Exide Technologies" en Malpica (Zaragoza) y se exigía a los nuevos propietarios, de acuerdo con el art. 3.5 del RD 9/2005, de 14 de enero, la presentación de un informe de situación de los suelos potencialmente contaminados en el pasado.

La empresa recurrente es propietaria de unos terrenos que en el pasado fueron utilizados para la fabricación de baterías por parte de la "Sociedad Española del Acumulador Tudor, SA", de la que es propietaria en un 91 % la entidad americana "Exide Technologies". Cuando Tudor se trasladó a otro centro en 2004, presentó solicitud para que se aprobase el proyecto de actuación para la remediación de las zonas impactadas por plomo. La Dirección General de Calidad Ambiental autorizó dicho plan de actuación, condicionándolo, entre otras cosas, a la inscripción de nota marginal en el Registro de la Propiedad por parte de Exide Technologies, indicando que en el emplazamiento se ha realizado una actividad consistente en fabricación de acumuladores y pilas eléctricas. Pero dicha inscripción no pudo llevarse a cabo, dado que el Registro de la Propiedad núm. 2 de Zaragoza exige para ello requisitos que Tudor SA no cumplía. Tudor SA solicitó entonces rectificación de la citada resolución, cosa que la Dirección General de Calidad Ambiental hizo en 2007, mediante una resolución que procedía a la inscripción en el Registro e informaba a los actuales propietarios de la finca: "Inbisa Grupo Empresarial, SL" de que conforme al art. 3.5 del RD 9/2005, de 14 de enero, "Los propietarios de los suelos en los que se haya desarrollado en el pasado alguna actividad potencialmente contaminante estarán obligados a presentar un informe de situación cuando se solicite una licencia o autorización para el establecimiento de alguna actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes o que suponga un cambio en el uso del suelo". La citada entidad interpuso recurso de alzada, que fue desestimado y a continuación interpuso recurso contencioso-administrativo (FJ 2º).

El TSJ de Aragón señala que la falta de práctica de la nota marginal exigida no habilitaba a la Administración para revocar el proyecto de actuación para la remediación de los suelos afectados, por lo que anula parcialmente esta Resolución (FJ 4º).

Por otro lado, y respecto a la obligación de presentar informe de situación, el TSJ reconoce que esta obligación, prevista en el RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, solo tiene sentido cuando no se ha producido todavía una actuación de descontaminación. En este caso, la Sociedad Tudor, SA finalizó dicha descontaminación en 2004, por lo que no puede exigirse dicho informe a los nuevos propietarios (FJ 5º).

Por todo ello, el TSJ anula en parte la Resolución de 27 de febrero de 2007 en los aspectos comentados sin hacer imposición en costas.

4. **Protección de espacios naturales y explotaciones mineras**

La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª), de 16 de marzo de 2011 (rec. núm. 175/2009)** resuelve un recurso de apelación interpuesto por "Inversiones Quintana Núñez, SL" contra la Sentencia 62/2009, de 31 de marzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel, que desestimaba un anterior recurso contra la denegación por parte de la DGA del Proyecto de explotación "Canteras de Valverde" a la empresa recurrente.

El Juzgado de Teruel dio la razón a los peritos de la DGA en cuanto que consideraban que el citado proyecto afectaría en 20 hectáreas de su extensión a un sabinar albar típico, una superficie cartografiada como hábitat natural de interés comunitario, suponiendo esto un deterioro significativo de este hábitat. La empresa recurrente intenta recusar a los peritos, añadiendo que en el año 2003 la explotación "el Ventorrillo III" sita en la misma cantera, recibió evaluación de impacto ambiental positiva.

El TSJ de Aragón examina la tacha de peritos, en particular la anterior participación de D. Luis Pedro en el estudio de Impacto Ambiental del Ventorrillo III, momento en el que emitió un informe favorable, informe que la empresa apelante considera que debería tenerse por precedente administrativo vinculante (FJ 3º). Asimismo, el TSJ examina la anterior relación de dependencia contractual de D. Luis Pedro con el INAGA, lo cual le convierte en perito susceptible de tacha conforme al art. 343.1 LEC. Sin embargo, el TSJ recuerda jurisprudencia del TS indicando que "la concurrencia de una tacha en un testigo o Perito no impide al Tribunal el poder tener en cuenta, por su razón de ciencia, y en conjunción con otras pruebas, su dictamen o testimonio; y, en sentido inverso, puede el Tribunal no tenerlo en cuenta, aunque no se admita la recusación o tacha" (STS 373/2007, de 30 de marzo) (FJ 4º).

Respecto a la participación de D. Luis Pedro en el estudio de Impacto Ambiental del Ventorrillo III, el TSJ estima probado que la vegetación existente en dicha Cantera no es similar a la afectada por el proyecto Canteras de Valverde y que además en el momento de la autorización de la primera no existía asignación de Lugar de Importancia Comunitaria para esa zona (FJ 6º). La Administración califica la vegetación de formación boscosa, mientras que la empresa la había calificado de formación meramente arborescente, lo cual tiene importancia a la hora de establecer su régimen de protección. El Tribunal considera que se trata de una formación boscosa en la medida en que no se está ante una

etapa inicial de desarrollo, y por el contrario constata la inexistencia de árboles en el Ventorrillo III, donde sí se permitió la explotación (FJ 8º). Por tanto, desestima el recurso interpuesto confirmando la sentencia de instancia.

5. **Comederos para aves necrófagas y derechos de los particulares**

La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª), de 13 de junio de 2011 (rec. núm. 187/2007)** resuelve un recurso contencioso administrativo interpuesto por "Residuos Aragón, SL" frente a la orden de 13 de marzo de 2007, de los Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente, por la que se desarrolla el Decreto de 207/2005, de 11 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la autorización para la instalación y uso de comederos para la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados animales muertos y se crea la red de comederos de Aragón.

La recurrente es adjudicataria de los concursos para el transporte y recogida de los subproductos animales de las explotaciones ganaderas no destinados al consumo humano y se ve afectada por la citada Orden, que permite la utilización de algunos de estos subproductos para ser depositados directamente en los comederos para aves necrófagas. Esto reduce su volumen de recogida, transporte y eliminación, y por tanto sus ingresos. Alega que la Orden vulnera el Decreto autonómico que pretende desarrollar, así como el Reglamento comunitario 1774/2002, en la medida en que la alimentación de aves rapaces necrófagas estaría restringida a cadáveres de animales, y no a subproductos (FJ 2º).

Tras reconocer interés legítimo a la parte actora (FJ 3º), el TSJ pasa a examinar la cuestión de fondo, analizando el art. 23 del Reglamento CE 1774/2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano. El TSJ comprueba que la citada norma permite la utilización de los subproductos de las categorías 2 y 3 a animales salvajes cuya carne no esté destinada al consumo humano, lo cual incluye las aves de presa necrófagas. Si bien en Derecho interno existió cierta incertidumbre en relación con este aspecto en la regulación por el RD 1098/2002, de 25 de octubre, esta duda fue resuelta por el RD 664/2007, de 25 de mayo, que derogó al anterior. Por su parte, el Decreto aragonés 207/2005, de 11 de octubre no excluye en ningún momento la posibilidad de utilización de los citados subproductos en comederos para la alimentación de aves necrófagas (FJ 4º).

De manera que el TSJ desestima el recurso sin hacer imposición de costas (FJ 5º).

6. **Sanción a piscifactoría por violación de la legislación de pesca**

La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª), de 4 de noviembre de 2011 (rec. núm. 259/ 2010)** Sentencia resuelve un recurso de El Maestrazgo, SL frente a la resolución del Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón de 19 de mayo de 2010, que desestimaba un recurso de alzada frente a la resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de 23 de diciembre de 2009, por la que se sancionaba a la actora con una multa de 6000 € y suspensión de actividades por incumplimiento de las prescripciones de la autorización de la piscifactoría "Truchas del Guadalupe", desde la que escaparon varias truchas Arco Iris al río Pitarque por el deterioro de las instalaciones.

El TSJ considera probada la realidad del escape, constatada por los Agentes de Protección de la Naturaleza en junio de 2008 conforme a las competencias de inspección que les otorga el art. 66 de la Ley 2/1999 de 24 de febrero de Pesca en Aragón. Así, reconduce los hechos a la infracción regulada en el art. 56.8 de la citada Ley, si bien constata la ausencia de circunstancias que agraven la conducta de la actora, ya que conforme al Informe de valoración de daños y perjuicios ocasionados en la riqueza piscícola y en la vegetación del río Pitarque del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, el escape de truchas no ha conllevado daños en el ecosistema que puedan ser evaluables económicamente. Por ello, impone la sanción en su grado mínimo, rebajándola a 3005 €.

III. **DOCUMENTACIÓN**

Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se da publicidad a la Ordenanza Municipal Tipo de Aragón en materia de contaminación acústica. (*BOA* núm. 72, de 11 de abril de 2011).

Mediante esta resolución se da publicidad al modelo de Ordenanza para la gestión del ruido, que responde a la previsión de la disposición adicional tercera de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón.

Conforme al art. 7 de la Ley del ruido de 2010, los municipios son competentes para dictar normativa de protección acústica que puede ser más protectora que la establecida por la Ley. Los ayuntamientos que ya contaran con una normativa sobre ruido estaban obligados a adaptarla a la Ley

7/2010 (disposición adicional 1ª) a lo largo del año 2011. La Ordenanza Tipo cumple la función de facilitar esta labor, como documento de carácter orientativo y no vinculante destinado a ser utilizado como referencia por los Ayuntamientos en la elaboración de su propia normativa sobre contaminación acústica.

La Ordenanza establece un ámbito de aplicación muy amplio, que incluye toda actividad, comportamiento, instalación, etc., que genere ruidos o vibraciones susceptibles de causar molestias o generar riesgos para la salud o el medio ambiente, a excepción de los producidos en el ámbito laboral y militar, que se rigen por su propia legislación (art. 2).

Se establece el derecho de todos los ciudadanos a la información sobre contaminación acústica, a denunciar los incumplimientos de la misma y el deber de respetar las normas contenidas en la Ordenanza (art. 5).

La gestión del ruido se produce a través de la zonificación acústica, dividiendo el municipio en distintas áreas acústicas con diferente régimen jurídico en cuanto a los valores límite a observar (arts. 6 y ss.), valores que se prevén con carácter orientativo en el Anexo IV. Se prevé la elaboración de mapas de ruido como instrumentos de información sobre la calidad acústica del municipio, lo cual es obligatorio para municipios con más de 20.000 habitantes y para las áreas acústicas donde se compruebe el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica del Anexo IV (art. 12). Los mapas del ruido determinarán la elaboración de planes de acción, a revisar cada 5 años (art. 13).

Siguiendo el sentido de la legislación sobre ruido, se prevé también la integración de las preocupaciones sobre el ruido en la planificación urbanística y la ordenación territorial (art. 15), así como la imposición de condiciones acústicas determinadas a los edificios de nueva construcción (arts. 22 y ss.).

También se establece una regulación particular del ruido generado por distintas actividades, como las obras y trabajos en la vía pública (art. 33), la recogida de residuos (art. 36), las actividades festivas (art. 37), el comportamiento ciudadano en el interior de las viviendas (art. 40) o la emisión de ruido de vehículos a motor y ciclomotores (art. 43).

Para el caso de municipios que no tengan capacidad para ejercer estas tareas, la Ordenanza prevé la posible delegación de las competencias municipales en la comarca (art. 4.3).

Finalmente, el Título IV establece un régimen de inspección y sancionador, estableciendo las competencias municipales al respecto y fijando un cuadro de infracciones y sanciones.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

1. **Libros**

CASTELLÓ NICÁS, N. (2011): *El cambio climático en España: análisis técnico-jurídico y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 418 pp.

EMBID IRUJO, A. (dir.) (2011): *Agua y agricultura*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.

EMBID IRUJO A. / DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (dirs.): 2011, *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 437 pp.

GARCÍA LUQUE, E. (2011): *Fiscalidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social de la empresa*, Lex Nova, Valladolid, 274 pp.

GRANERO CASTRO, J. / FERRANDO SÁNCHEZ, M. (2011): *Evaluación de Impacto Ambiental*, FC Editorial, Madrid, 448 pp.

LOZANO CUTANDA, B. (2010): *Derecho Ambiental Administrativo* (11ª ed.), La Ley / Actualidad, Alcobendas, 804 pp.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. (2010): *Medioambiente y uso del suelo protegido. Régimen jurídico civil, penal y administrativo,* Iustel, Madrid, 416 pp.

MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *Tratado de Derecho Municipal,* 4 vols (3ª ed.), Iustel, Madrid, 4956 pp.

PAREJO ALFONSO, L. (2011): *Código de Medio Ambiente* (8ª ed.), Aranzadi, Cizur Menor.

PIGRAU SOLÉ, A. / PALLARÉS SERRANO, A. (2011): *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Atelier, Barcelona, 256 pp.

2. **Artículos en revistas**

ALENZA GARCÍA, J.F. (2011): «El nuevo régimen legal del almacenamiento geológico del dióxido de carbono», *RAP*, 185, pp. 289-322.

CALVO HERRERO, R. (2011): «Residuos y competencia», *Ecosostenible*, 10, pp. 10-21.

CORTINA RAMOS, A. (2011): «Las cartas del paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso ético a favor del paisaje», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 263, pp 167-198.

GARCÍA URETA, A. / ARRESE IRIONDO, N. (2011): «Régimen jurídico de las *Zonas de Montaña* en la comunidad autónoma de Aragón». IeZ: Lurralde antolaketa eta ingurugiroa Urtekaria = Ordenación del Territorio y Medio Ambiente Anuario, 9, pp. 61-83. En línea: http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/URETA-ARRESE.pdf.

HERRERA DE REY, J.J. (2011): «La obligación de soportar el ruido: comentario a la STS, Sala 1ª, de 12 de enero de 2011», *Diario La Ley*, 7669, p. 1.

JIMÉNEZ JAÉN, A. D. (2010): «El medio ambiente urbano: la estratregia europea para un desarrollo urbano sostenible», *Revista General de Derecho Administrativo,* 25.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, J.A. (2011): «La ordenación del territorio y la ordenación de los montes», *Actualidad administrativa,* 1, p. 1.

MARTÍNEZ ALIER, J. (2011): «La justicia ambiental y el decrecimiento económico: una alianza entre dos movimientos», *Ecología política*, 41, pp. 45-54.

REVUELTA PÉREZ, I. (2011): «Las *ZEPAS*: discrecionalidad de la Administración y alcane de los inventarios *Birdlife*», *REDA*, 149, pp. 199-229.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2011): «La tutela del TEDH frente a la contaminación acústica continúa y se acentúa (Comentario a la STEDH Deés c. Hungría, de 9, de 9 de noviembre de 2010)», *Revista jurídica de Navarra*, 50, pp. 211-228.

Derecho de la Unión Europea

Sergio Salinas Alcega

I. LEGISLACIÓN

Comenzamos nuestro informe mencionando dos actos normativos de la Unión Europea que resultan de interés para los entes locales. El primero es el Reglamento (UE) 435/2011 de la Comisión de 5 de mayo de 2011, por el que se prolonga un año, hasta el 31 de diciembre de 2015, la fase de ejecución de los proyectos incluidos en los programas de cooperación transfronteriza en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Con ello se intenta dar respuesta al problema generado por el retraso en el inicio de esos programas, contemplados en el Reglamento (CE) 951/2007, de la Comisión de 9 de agosto de 2007, permitiendo que la ejecución de los proyectos alcance un nivel significativo. El segundo acto normativo es la Decisión 1194/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, con la que se concreta la iniciativa planteada en 2006 por varios Estados miembros, entre ellos España, con el objetivo de impulsar el turismo cultural mediante la promoción de los lugares más simbólicos de la historia de Europa o de la integración del Viejo Continente. Esta Decisión fija 2013 como el momento en que cada Estado miembro podrá proponer dos lugares cada dos años a un jurado de expertos independientes para la obtención del sello de Patrimonio Europeo, que se limitará como máximo a uno de esos lugares por cada Estado. Para la concesión de ese sello el jurado tendrá en cuenta de manera especial el simbolismo para la historia común de Europa del sitio o monumento presentado. Los Estados seguirán siendo los responsables de la gestión, protección y promoción de los sitios, mientras que la Comisión Europea se en-

cargará de lanzar campañas de sensibilización y comunicación a través de una *web* que creará para dar a conocer los lugares.

II. **JURISPRUDENCIA**

En cuanto a la actividad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de interés para los entes locales se destacan los siguientes asuntos.

1. **Derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas**

En su sentencia de 20 de enero de 2011, en el asunto *María Socorro Martín Valor*, el Tribunal de Justicia responde a la cuestión prejudicial que le dirige el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con la interpretación de la Directiva 2001/23/CE del Consejo. El asunto que se sustancia ante el juez nacional se refiere a un recurso planteado por una persona contratada por una empresa de limpieza para desempeñar sus funciones en un Ayuntamiento. Tras la rescisión del contrato entre Ayuntamiento y empresa, asumiendo aquél las funciones de ésta, la empresa comunica al trabajador que pasa a formar parte de la plantilla del Ayuntamiento. Sin embargo, el municipio impide a esa persona prestar sus servicios, no recolocándola en ningún otro puesto, y contratando otras personas para la realización de esas tareas.

La sentencia del Juzgado de lo Social considerando que el Ayuntamiento carecía de legitimación pasiva y declarando la improcedencia del despido era recurrida por la empresa ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que planteaba al Tribunal de Luxemburgo la aplicabilidad de la mencionada al Directiva a un supuesto como éste. El Tribunal de la Unión comienza por recordar, que conforme al art. 1.c) de la Directiva, el carácter de organismo de Derecho público del cesionario de la actividad no excluye que la transmisión en cuestión entre en el ámbito de la Directiva. Además, la interpretación flexible dada en su jurisprudencia al término *cesión contractual* (art. 1.1.a) de la Directiva), permite considerar incluido en él el caso en que una empresa que se sirve de otra para la limpieza de sus locales decide poner fin al contrato que la vincula a ésta y ejecutar por sí misma esas tareas.

En cuanto a la exigencia del mantenimiento de la identidad de la entidad económica tras el cambio de titular (art. 1.1.b) de la Directiva) la sentencia recuerda que en aquellos sectores en los que una entidad económica puede funcionar sin elementos significativos de activo material o inmaterial, descansando la actividad fundamentalmente en la mano de obra, dicha enti-

dad mantiene su identidad después de la transmisión cuando el nuevo empresario se hace cargo de una parte esencial, en términos de número y competencias, del personal que su antecesor destinaba especialmente a dicha tarea. En este sentido no es importante que la asunción del personal se realice en el marco de una cesión convencional negociada entre cedente y cesionario o que resulte de una decisión unilateral del antiguo empresario de rescindir los contratos de trabajo del personal cedido, seguida de una decisión unilateral del nuevo empresario de contratar a la mayor parte de la plantilla para cumplir las mismas tareas. Para el Tribunal, supeditar la existencia de transmisión a los efectos de la Directiva a que la asunción tenga un origen puramente contractual dejaría la protección de los trabajadores en manos del empresario, que mediante la simple abstención de celebrar tal contrato eludiría la aplicación de la Directiva.

En este caso concreto el Ayuntamiento no se hizo cargo de los trabajadores de la empresa sino que contrató nuevo personal para desempeñar esas actividades. Eso lleva al Tribunal a concluir la no aplicabilidad de la Directiva 2001/23 ya que la mera asunción por el Ayuntamiento de la actividad de limpieza encargada anteriormente a la empresa no basta, por sí sola, para poner de manifiesto la existencia de una transmisión en el sentido de la Directiva, siendo requisito necesario que el cesionario se haga cargo de la mayor parte de la plantilla para considerar que se mantiene la identidad de la entidad económica tras la transmisión.

Esta misma cuestión se aborda en la sentencia de 6 de septiembre de 2011, en el asunto *Ivana Scattolon*. En este caso la petición de decisión prejudicial emana del Tribunal de Venecia, ante el que presenta un recurso una persona afectada por el proceso emprendido en Italia de transferencia del personal que se ocupaba de determinados servicios auxiliares de las escuelas públicas (limpieza y mantenimiento de los locales y asistencia administrativa) desde las entidades locales al Estado. Esa persona reclama que, como consecuencia de la aplicación de las disposiciones nacionales por las que se había operado esa transferencia, había visto reducido notablemente su nivel salarial al no habérsele reconocido toda la antigüedad en su puesto en el marco de la administración local.

El Tribunal comienza por recordar que, dado el momento en que tuvo lugar la subrogación, es aplicable únicamente la Directiva 77/187 en su versión original, debiendo verificarse si dicha subrogación reúne las condiciones enunciadas en dicha disposición para considerar que se incluye en el concepto de *transmisión de empresa*. A ese respecto la sentencia afirma el carácter económico y la existencia de un objetivo propio de las actividades de los trabajadores transferidos desde los entes locales al Estado, constituyen-

do éstos un conjunto organizado. A eso se añade la reflexión ya apuntada en el asunto anterior en el sentido de que se trata de un sector en el que la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, de manera que un conjunto estructurado de trabajadores puede constituir una entidad económica en el sentido de la Directiva 77/187, sin que la falta de elementos de activo significativos, materiales o inmateriales, afecte a esa calificación. Además, el personal transferido constituía dentro de las entidades locales una entidad que podía organizar y ejecutar sus tareas de forma relativamente libre e independiente, por medio de instrucciones emitidas por los miembros de ese personal titulares de facultades de coordinación y dirección, por lo que se considera que se cumple la exigencia de un cierto grado de autonomía del grupo de trabajadores exigida en la normativa de la Unión relativa al mantenimiento de los derechos de los trabajadores.

A eso añade que, conforme al art. 1.1 de la Directiva 77/187, el que el personal transferido y sus actividades estén integrados en una administración pública no excluye la aplicación de la misma. El Tribunal recuerda que la exclusión de la reorganización de estructuras de la administración pública y la transferencia de competencias entre administraciones públicas, recogida por su propia jurisprudencia, y posteriormente la Directiva 98/50, se limita a supuestos en los que la transmisión tenga por objeto actividades propias del ejercicio del poder público. La sentencia cita como ejemplo de este caso el de la creación de una agrupación de municipios y la asunción por ésta de ciertas competencias de aquéllos, que sí constituye una reordenación del poder público y no puede incluirse en el ámbito de la Directiva 77/187. No obstante, recuerda que en otros casos ha considerado aplicable dicha Directiva a la transferencia de personas que ejercen actividades de naturaleza económica en una administración pública. A este respecto el Tribunal afirma que si se acogiera esa interpretación extensiva de la exclusión de la Directiva por formar parte de una reorganización de la administración, la autoridad pública podría sustraer cualquier transferencia de trabajadores invocando que la misma se inserta en una reorganización de personal. La consecuencia sería la privación de la protección que ofrece la Directiva para importantes categorías de trabajadores que ejercen actividades económicas en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal, lo que a su vez sería difícil de conciliar con la previsión del art. 2 de la Directiva de que cualquier persona física o jurídica que tenga la calidad de empresario puede ser cedente o cesionario y que, teniendo en cuenta el fin de protección social de la Directiva, las excepciones deben interpretarse de manera estricta. A eso se añade que la aplicabilidad de la Directiva 77/187 no afecta a la facultad de los Estados miembros de racionalizar sus administraciones públicas, sino que únicamente impide que los trabajadores transferidos se encuentren, a cau-

sa únicamente de esa transferencia, en peor situación que antes de ella. Es decir que, como el propio Tribunal ha señalado ya en alguna ocasión, la Directiva 77/187 no priva a los Estados miembros de la facultad de permitir que los empresarios modifiquen la relación laboral en un sentido desfavorable para los trabajadores, especialmente en relación a la protección contra el despido y a las condiciones retributivas, pero sí prohíbe que la transmisión de la empresa constituya por sí misma el motivo de dicha modificación.

El Tribunal responde a la argumentación del Gobierno italiano relativa al carácter facultativo de la subrogación del Estado en la relación laboral, afirmando que la posibilidad de opción se limita a trabajadores cuyas cualificaciones y categorías profesionales no tenían correspondencia en las plantillas del cesionario, mientras que el resto está por principio sujeto a la transmisión. Por todo ello afirma que este supuesto constituye una transmisión de empresa incluida en el ámbito de la Directiva 77/187 cuando ese personal está constituido por un conjunto estructurado de empleados que están protegidos como trabajadores por el Derecho interno de ese Estado miembro.

En cuanto a la obligación del cesionario de reconocer la antigüedad adquirida al servicio del cedente por los trabajadores afectados por una transmisión en el sentido de la Directiva, la sentencia recuerda la jurisprudencia del propio Tribunal en el sentido de reconocer que dicha antigüedad no constituye un derecho que el trabajador pueda invocar frente al cesionario, pero sirve para determinar ciertos derechos pecuniarios que, en principio, deberá mantener el cesionario de manera idéntica a la existente con el cedente. Además recuerda que el art. 3.1 de la Directiva 77/187 debe interpretarse en el sentido de que el cesionario, a la hora de calcular los derechos de carácter pecuniario, está obligado a tener en cuenta todos los periodos de empleo cubiertos por el personal transferido, en la medida y conforme a los criterios en que esa obligación derivaba de la relación de ese personal con el cedente. En este caso los derechos y obligaciones del personal transferido se establecían en un convenio colectivo cuya aplicación se sustituyó en el momento de la transmisión por el convenio colectivo vigente en el cesionario. Sobre este particular afirma la sentencia que el margen de actuación que se reconoce al cesionario para organizar la integración salarial del personal transferido debe ser conforme con el objetivo de la Directiva 77/187, impedir que los trabajadores afectados se vean en una situación menos favorable por la mera causa de la transmisión. En ese contexto, la sustitución inmediata de las condiciones de los trabajadores transferidos en virtud del convenio colectivo vigente en el cedente por las recogidas en el convenio colectivo vigente en el cesionario no pueden tener como objeto o efecto imponer a esos trabajadores condiciones globalmente menos favorables que las aplicables antes de la transmisión.

En el caso que nos ocupa, la Ley por la que se fijaban las condiciones de la transferencia del personal de las entidades locales al Estado señalaba que el convenio vigente en el cesionario fuese aplicado a los trabajadores transferidos desde la fecha de la transferencia, sin que éstos obtuvieran las condición salarial correspondiente a la antigüedad adquirida por ellos al servicio del cedente. Esa circunstancia ha tenido importancia determinante en las condiciones retributivas aplicables al personal transferido. Además, las funciones ejercidas por ese personal antes de la transmisión eran análogas, si no idénticas, a las ejercidas por el personal al servicio del Estado, por lo que la antigüedad adquirida al servicio del cedente por un miembro del personal transferido habría podido calificarse como equivalente a la adquirida por un miembro del personal del Ministerio de igual categoría. En esas circunstancias sería contrario al objetivo de la Directiva 77/187 dejar de tener en cuenta la antigüedad en el grado necesario para mantener de manera aproximada el nivel de retribución percibida por esos trabajadores al servicio del cedente.

2. **Imposición de restricciones al establecimiento de superficies comerciales**

La sentencia del Tribunal de 24 de marzo de 2011 resuelve el recurso planteado por la Comisión contra España por violación de sus obligaciones conforme al art. 43 del Tratado CE (actual art. 49 TFUE) como consecuencia de las restricciones que a este respecto se introducen en Cataluña por diversas Leyes tanto nacionales como autonómicas. La sentencia declara inadmisible el recurso de la Comisión en cuanto a la impugnación de la normativa nacional, en concreto de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y se centra en el análisis de posibles restricciones impuestas por la normativa autonómica (Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, Decreto 378/2006, de 10 de octubre, de desarrollo de la Ley anterior, y Decreto 379/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales). En ese sentido afirma que la Comisión no aporta pruebas concluyentes acerca del incumplimiento que alega, en concreto la diferencia de trato que esa normativa establece entre los grandes establecimientos y los demás y el trato beneficioso que de ello resulta para los operadores españoles. No obstante, para el Tribunal esa normativa, tomada en su conjunto, obstaculiza y hace menos atractivo para operadores de otros Estados miembros el ejercicio de sus actividades en Cataluña, y recuerda su jurisprudencia en el sentido de considerar opuesta al art. 43 Tratado CE cualquier medida que, incluso aplicándose sin discriminación por razón de la nacionalidad, representa un obstáculo para la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado. Por

lo que concluye que la normativa en cuestión constituye una restricción a la libertad de establecimiento del art. 43 del Tratado CE.

A continuación examina la posible existencia en este caso de razones imperiosas de interés general que pueden justificar las restricciones siempre que sean adecuadas para la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para ello. El Tribunal recuerda que, conforme a su jurisprudencia, pueden considerarse incluidas en esa categoría de razones imperiosas la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y la protección de los consumidores, no entrando en la misma en ningún caso los objetivos meramente económicos. A eso añade que corresponde al Estado probar el carácter apropiado y necesario de las razones imperiosas que justifican la restricción de la libertad de establecimiento; pero advierte que esa carga probatoria no puede extenderse a la demostración de que ese objetivo no podría alcanzarse en las mismas condiciones por ninguna otra medida.

La primera justificación aducida por España es que las limitaciones al establecimiento y al tamaño de los grandes establecimientos comerciales responden a objetivos de ordenación del territorio y protección del medio ambiente. Circunscribir ese tipo de establecimientos a los núcleos más poblados busca evitar desplazamientos en automóvil, garantizando el acceso mediante transporte público, lo que contrarresta el deterioro de las zonas urbanas y evita la construcción de nuevas carreteras. El Tribunal estima adecuados esos objetivos, pero añade que, dado que se afecta significativamente la posibilidad de abrir grandes establecimientos comerciales en Cataluña, deberían haber ido acompañados de un análisis de la oportunidad y la proporcionalidad de tales medidas, así como por datos precisos que permitan corroborar su argumentación. La falta de esas explicaciones le lleva a concluir que esas restricciones de la libertad de establecimiento no están justificadas.

La exigencia de una licencia comercial específica y los requisitos impuestos para su obtención es justificada por España por razones de protección medioambiental, de ordenación del territorio y de protección de los consumidores, al asegurar una competencia más eficaz de precio, calidad y variedad de la oferta. La sentencia acepta la consideración hecha por el Gobierno español de que la instauración de medidas preventivas es adecuada para garantizar los objetivos de protección medioambiental y ordenación del territorio, y señala que la Comisión no expone los motivos por los que considera que ello persigue objetivos meramente económicos y va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos señalados, por lo que desestima esta imputación. Sin embargo, añade que la obligación de tomar en consideración la existencia de un equipamiento comercial en la zona correspondiente y los efectos de una nueva implantación en la estructura comercial de dicha zona se refieren a la repercu-

sión sobre el comercio ya existente y a la estructura de mercado y no a la protección de los consumidores. Igualmente afirma la sentencia que la obligación de elaborar un informe sobre el grado de implantación, vinculante en caso de ser desfavorable, es decir si se excede un determinado valor de cuota de mercado, incurre en el mismo supuesto. En opinión del Tribunal estas consideraciones son de carácter meramente económico y no pueden constituir una razón imperiosa de interés general.

En tercer lugar el Tribunal afirma que la obligación de consulta al Tribunal de Defensa de la Competencia (art. 6.2.2 de la Ley 7/1996) parece apropiada para garantizar los objetivos de ordenación del territorio, de protección del medio ambiente y de protección de los consumidores esgrimidos por España, sin ir más lejos de lo necesario para alcanzarlos, sin que la Comisión aclare las razones por las que considera que esas justificaciones son inadmisibles. En ese mismo sentido se pronuncia la sentencia respecto de la obligación de consultar a la Comisión de equipamientos comerciales, incluida en la normativa autonómica, cuya justificación descansa en los mismos motivos que la exigencia anterior. No obstante, el Tribunal advierte que en este segundo caso la adecuación se refiere a la instauración de una comisión de esa naturaleza, pero no a su composición, ya que el único interés sectorial representado es el del comercio local ya existente, competidor potencial del solicitante de la licencia, estando ausentes los intereses relativos a la protección medioambiental y de los consumidores.

La siguiente cuestión objeto de análisis es la de la compatibilidad de los criterios impuestos a la Generalidad o a las autoridades municipales para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, que para la Comisión carecen de precisión e impiden al solicitante evaluar de manera concreta sus posibilidades de obtención de la licencia, concediendo así una excesiva discrecionalidad a las autoridades encargadas de la concesión. Sobre este particular el Tribunal considera difícil establecer *a priori* límites precisos en esos criterios sin introducir un grado de rigidez que podría resultar aún más restrictivo de la libertad de establecimiento. Por todo ello considera que los criterios mencionados no son tan imprecisos como para que resulten inadecuados para la realización de los objetivos perseguidos.

Por último el Tribunal se pronuncia respecto de la compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea de determinados aspectos del procedimiento de concesión de la licencia comercial. El primero es el régimen de silencio negativo, respecto del cual afirma que si bien un régimen de silencio positivo podría resultar menos restrictivo, la prueba que se exige a un Estado respecto del carácter apropiado y necesario de la restricción a una libertad de circulación para la garantía del objetivo perseguido no puede llegar hasta la exigencia de

que se demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones. A ello se añade que no puede negarse a los Estados la posibilidad de garantizar objetivos como la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio o la protección de los consumidores mediante la introducción de normas fáciles de aplicar y controlar por las autoridades competentes, como el establecimiento de un régimen de silencio negativo, que garantiza la seguridad jurídica en la hipótesis de que la autoridad competente no adopte una resolución expresa en el plazo previsto.

El segundo aspecto del procedimiento de concesión de licencia analizado es el efecto disuasorio que las tasas de tramitación y el informe sobre el grado de implantación tienen sobre los operadores económicos interesados en relación con su implantación en territorio catalán. En lo que respecta a la tasas de tramitación, consideradas por la Comisión como desproporcionadas, el Tribunal afirma que el procedimiento seguido para la determinación de su importe, consistente en dividir los costes de tramitación en 1994 y 1995 por el número de metros cuadrados solicitados, actualizándose posteriormente cada año en función de la inflación, refleja la totalidad de los costes de tramitación de forma razonable, sin desviarse significativamente de los costes reales en cada caso, además de permitir la previsión del coste del procedimiento de tramitación con absoluta transparencia. En cuanto al efecto disuasorio del informe sobre el grado de implantación, el Tribunal recuerda su conclusión anterior relativa al carácter no justificado de la exigencia de elaboración de dicho informe, por lo que no procede pronunciarse sobre el carácter razonable o no de los plazos de emisión y vigencia del mismo.

3. **Naturaleza de los Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas conforme al Derecho de la Unión**

El Tribunal, en su sentencia de 26 de mayo de 2011, resuelve el recurso presentado por la Comisión por la posible vulneración por España del Derecho de la Unión en materia de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, como consecuencia de la adjudicación de Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas (PAI), con arreglo, sucesivamente, a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana y a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana. La Comisión considera que el procedimiento de aprobación de los PAI, cuyo objeto es la urbanización conjunta de varias parcelas conforme a una programación única que las transforma en solares, implica delegación de la entidad adjudicadora competente a un particular de la condición de urbanizador, seleccionado

mediante un procedimiento público de competencia, con independencia de que sea o no propietario de los terrenos afectados. Por lo que esos contratos de urbanización deben calificarse como contratos públicos de obras, sometidos a lo recogido en las Directivas correspondientes de la Unión.

El Tribunal comienza advirtiendo que para que se le asigne esa calificación el objeto del contrato debe responder a la definición que de este tipo contractual se recoge en las Directivas, sin que las obras accesorias que no formen parte del objeto del contrato puedan justificar su clasificación como tal contrato de obras. En ese sentido si un contrato tiene elementos de contrato público de obras y de otro tipo de contrato, ha de estarse al objeto principal para determinar qué normativa de la Unión Europea en relación con la contratación pública se ha de aplicar. En este caso el Tribunal señala que la Comisión no ha demostrado que las obras de urbanización constituyan el objeto principal del contrato entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI. Además, la ejecución del PAI por el urbanizador incluye actividades que no pueden calificarse como obras (elaboración de un plan de desarrollo, propuesta y gestión de proyecto de reparcelación, obtención gratuita a favor de la Administración de suelos dotacionales públicos y con destino al patrimonio público del suelo de la entidad territorial...). Por otra parte, algunas de las actividades de los PAI parecen corresponder en cuanto a su naturaleza a las contempladas en las Directivas 92/50 (categoría 12 del anexo I, parte A) y 2004/18 (anexo II, parte A) relativas a los servicios mencionados en ambas (arts. 1.a) y 1.2.d) respectivamente). Por todo ello se desestima el recurso de la Comisión al considerar que no se ha demostrado que el objeto principal del contrato entre el ayuntamiento y el urbanizador corresponda a contratos públicos de obras en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18.

4. **Licitación para la provisión de servicios de transporte público por autobús**

La sentencia de 10 de noviembre de 2011, en el asunto *Norma-A SIA, Dekom SIA*, responde al prejudicial planteado por un tribunal letón que incluye diversas cuestiones. La primera se refiere a la calificación del contrato de provisión de ese servicio, conforme al Derecho de la Unión, como *contrato de servicios* o como *concesión de servicios*. A este respecto la sentencia recuerda que la diferencia fundamental entre ambos tipos contractuales es la contrapartida por la prestación del servicio. El contrato requiere una contrapartida pagada directamente por la entidad adjudicadora al prestador del servicio, mientras que en el caso de la concesión la contrapartida consiste en el derecho a explotar el servicio, de forma exclusiva o acompañado de un pago. Además, la califica-

ción como concesión de servicios exige la transferencia por la entidad adjudicataria al concesionario del riesgo de la explotación del servicio, o al menos de una parte significativa del mismo, incluso en casos en los que la configuración jurídico-pública del servicio limita notablemente el riesgo económico vinculado a su explotación. El Tribunal entiende por riesgo de explotación del servicio el que resulta de la exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en enfrentar la competencia de otros operadores, un desajuste entre oferta y demanda de los servicios, la insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o la responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio. Sin embargo, riesgos como los que resultan de una mala gestión o errores de apreciación del operador económico no son válidos a los efectos de distinguir entre contrato de servicio y concesión de servicio ya que son inherentes a cualquier contrato.

En este caso la entidad adjudicataria debe compensar al prestador del servicio las pérdidas derivadas de la explotación, por lo que no es posible afirmar que el adjudicatario soporte una parte significativa del riesgo de explotación. Por esa razón la operación debería de calificarse como contrato de servicios en el sentido del art. 1.2.d) de la Directiva 2004/17 y no como concesión de servicios, conforme al art. 1.3.b). A este respecto tanto el Gobierno letón como la entidad demandada en el litigio principal argumentan la existencia de distintos factores de riesgo (disminución de recursos públicos destinados a cubrir eventuales pérdidas, falta de cobertura de determinados tipos de gastos y pérdidas debidos fundamentalmente a la modificación de itinerarios y trayectos o la incertidumbre por la demanda de los usuarios), que hacen que en realidad el adjudicatario soporte una parte esencial del riesgo, especialmente dada la duración del contrato (8 años), por lo que el contrato debería considerarse como concesión de servicios. A este respecto el Tribunal afirma que su función se limita a proporcionar al juez nacional una interpretación del Derecho de la Unión útil para la resolución del litigio principal. Siendo el juez nacional el único encargado de interpretar el Derecho nacional y en este caso evaluar el riesgo que asume el contratante en función de ese Derecho y de las disposiciones contractuales controvertidas. No obstante, el Tribunal añade que el examen de esas disposiciones normativas y contractuales, tal como se han expuesto en la resolución de remisión, conduce a primera vista a considerar que se trata de un contrato de servicios.

A continuación responde conjuntamente a otras dos cuestiones planteadas por el tribunal nacional, la primera referida a si en el supuesto de que el contrato controvertido fuese calificado como contrato público de servicios en el sentido de la Directiva 2004/17, el art. 2.quinquies.1.b) de la Directiva

92/13 es aplicable a este contrato, aunque se haya celebrado antes de que expirase el plazo de transposición de la Directiva 2007/66, que insertó el citado artículo en la Directiva 92/13. La segunda se refiere a si, en el caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, la Directiva 92/13 es directamente aplicable. El Tribunal responde que, conforme al mencionado artículo de la Directiva 92/13, los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente del poder adjudicador declare la ineficacia del contrato, o que la misma dimane de la decisión de dicho órgano, en particular si el contrato se celebró a pesar de que, conforme al art. 2.3 de la Directiva, se hubiese sometido a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador un recurso referente a la decisión de adjudicación del contrato, o si éste se celebró sin observar el plazo suspensivo previsto en el art. 2.bis.2 de dicha Directiva. El Tribunal afirma que el art. 2.quinquies.1.b) de la Directiva 92/13 no es aplicable a los contratos celebrados antes del 20 de diciembre de 2009, fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2007/66, puesto que esa transposición no tuvo lugar antes de expirar dicho plazo. En ese sentido añade que la decisión de adjudicación del contrato es de 2 de septiembre de 2009 y el contrato se celebró el 9 de octubre. Además, el que el art. 2.septies.1.b) de la Directiva 92/13 señale que los Estados miembros pueden disponer que la interposición de un recurso de conformidad con el art. 2.quinquies.1.b) deba realizarse antes de que transcurran como mínimo seis meses a partir del día siguiente a la fecha de celebración del contrato no permite afirmar que los contratos concluidos en el periodo de seis meses anterior a la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2007/66 puedan estar incluidos en el ámbito de aplicación del art. 2.quinquies.1.b). El Tribunal concluye que, a falta de indicación al respecto en la Directiva 2007/66, su aplicación retroactiva sería contraria al principio de seguridad jurídica. Por todo ello concluye que el art. 2.quinquies.1.b) de la Directiva 92/13 no es aplicable a los contratos públicos celebrados antes de la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2007/66.

III. **DOCUMENTACIÓN**

En este apartado incluiremos algunos dictámenes del Comité de las Regiones sobre cuestiones que resultan de interés para los entes locales. En ese sentido comenzaremos por los adoptados en la sesión plenaria de los días 27 y 28 de enero, entre los que se incluye el *Dictamen sobre el espacio ferroviario europeo,* que coincide con el enfoque de la Comisión en cuanto a la apertura de los mercados ferroviarios e insiste en los objetivos de cohesión europea y en la necesidad de evitar la creación de una Europa de varias velocida-

des. En ese sentido el Dictamen recoge el lamento del Comité en relación con que, en cuanto a la financiación de la infraestructura (art. 8, art. 30, anexo VII), los Estados miembros no tengan la obligación de consultar a los entes territoriales en el marco del desarrollo de la estrategia nacional de las infraestructuras ferroviarias. En esa misma sesión plenaria se adoptaba el *Dictamen sobre nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT (Agrupación Europea de Cooperación Territorial)* que considera que esta figura puede ser la respuesta jurídico-comunitaria a la institucionalización de la cooperación territorial dentro de la Unión. En ese sentido suscribe que se implante un programa específico, dotado de financiación comunitaria, imputable al FEDER, que contribuya a fomentar la constitución de AECT de nueva planta, o la reconversión de proyectos de cooperación que se gestionen mediante las viejas fórmulas convencionales. Asimismo, considera necesario recordar a las autoridades de gestión de los programas y detallar claramente en el futuro Reglamento AECT revisado (CE) núm. 1082/2006, que no cabe discriminar a las AECT a la hora de competir en las iniciativas, convocatorias y programas de la Unión Europea, sobre todo teniendo en cuenta que la propia existencia de la AECT atestigua la realidad de una agrupación europea permanente que cumple los requisitos habituales de transnacionalidad. Finalmente, acoge con satisfacción la decisión de la Mesa del Comité de 26 de enero de 2011 de constituir una Plataforma de AECT's, en cuyo seno se podría realizar una evaluación permanente de la implementación del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 y de la evolución práctica de aquéllas.

Del mismo modo puede citarse el *Dictamen sobre sistemas de alimentos locales* que revisten la mayor importancia en zonas desfavorecidas y constituyen un acicate para el impulso del potencial local y un factor de mejora de la imagen de unos territorios mal conocidos y a menudo dejados de lado, además de producir beneficios medioambientales gracias a unos sistemas de producción más sostenibles. El Comité de las Regiones plantea diversas propuestas de acción a la Comisión entre las que se incluyen la introducción de un sistema de comercialización directa para los productos locales registrados, del que se encargarían los Estados miembros en el nivel de los entes locales y regionales, o la posible modificación del art. 26 de la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios de tal modo que el criterio *producido localmente* pueda ser un criterio estándar de selección en las licitaciones para el suministro de alimentos, por ejemplo, a escuelas, residencias y edificios públicos.

Un último documento a destacar en esta primera reunión plenaria del Comité de las Regiones es el *Dictamen sobre Europa primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo* en el que, tras ex-

presar su satisfacción por la voluntad de la Comisión de abordar la política turística de una forma coordinada e integrada, relacionándola con otras políticas –transporte, agricultura, protección medioambiental, tecnologías de la información y la comunicación, política social, cultura, etc.–, subraya el importante papel de los entes locales y regionales en la gestión sostenible de los destinos turísticos. Sus iniciativas, así como las de las redes regionales europeas, se encuentran a la vanguardia en el desarrollo de modelos de turismo sostenible y resulta vital sacar el máximo provecho de su experiencia y conocimiento, mediante el fomento de la cooperación local y regional en toda la Unión Europea.

La siguiente sesión plenaria del Comité de las Regiones tenía lugar los días 31 de marzo y 1 de abril y de entre los dictámenes adoptados en ella destacamos los dos siguientes. En el *Dictamen prospectivo sobre el futuro del Fondo Social Europeo a partir de 2013* el Comité recomienda que este Fondo mantenga su naturaleza de Fondo Estructural y que se refuerce la dimensión territorial a la hora de elaborar y aplicar los programas operativos intersectoriales, incluidos los relacionados con los programas de cooperación. El Dictamen recuerda que el 5º Informe sobre la Cohesión se refiere al potencial innovador de las iniciativas locales, y daría su firme apoyo a que el Fondo Social Europeo formase parte integral del Modelo de Desarrollo Local sugerido en dicho Informe. En el *Dictamen sobre el Acta del Mercado Único* se plasma el apoyo entusiasta del Comité de las Regiones a un amplio debate público acerca de la propuesta de «Acta del Mercado Único» basada en una economía social de mercado altamente competitiva y fundamentada en la exigencia de una adhesión real de los europeos a este proyecto. Por lo que atañe más directamente a los entes locales el Dictamen propone que se establezca la práctica de los pactos territoriales, cuyo enfoque flexible de ámbito regional permitirá a los entes locales y regionales concentrar sus actividades y fondos en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y de sus iniciativas emblemáticas. Hay que destacar, en particular, aquellos objetivos que permitan fomentar en cada región las innovaciones sociales y que aseguren la mayor repercusión social posible.

De los dictámenes adoptados por el Comité en la sesión plenaria de los días 11 y 12 de mayo destacamos el *Dictamen sobre la PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario* en el que se recuerda la trascendencia de esa política de la Unión para el desarrollo de las zonas rurales de Europa, que representan el 90 % del territorio de la Unión Europea y reúnen el 60 % de los ciudadanos europeos. El Comité expresa su satisfacción por comprobar que la Comisión, en sus trabajos relativos a la reforma de la PAC, hace suyos muchos de los planteamientos incluidos en su Dictamen sobre los sistemas de alimentos locales, antes

señalado. El Comité aboga por una mayor coordinación de los objetivos de la PAC con los de la política de cohesión, reiterando, en este contexto, su apoyo a la propuesta de crear un marco estratégico común para los Fondos Estructurales y los demás fondos de desarrollo territorial, como el FEADER y el FEP. A eso añade la responsabilidad subsidiaria específica que le compete en la configuración de la futura política agrícola y de cohesión. Los entes regionales y locales deben participar en mayor medida en las decisiones relativas a la configuración de los pilares de la futura PAC. La creación de un marco de gobernanza multinivel es imprescindible para mantener el enfoque comunitario de la PAC y, al mismo tiempo, reforzar la responsabilidad local y mejorar la aceptación de las políticas por parte de la sociedad.

De los dictámenes adoptados en el Pleno de 30 de junio y 1 de julio de 2011 mencionamos los siguientes. El referido al *Programa LIFE de la UE-acciones futuras*, en el que se afirma que, dada la utilidad demostrada por este Programa, debería prolongarse durante el siguiente período de financiación, prestando especial atención al componente «Biodiversidad». Sin embargo, solicita que se simplifiquen los trámites administrativos, se incrementen los porcentajes máximos de cofinanciación, se dé la posibilidad de que el coste de preparación de los proyectos pueda ser financiado con cargo a LIFE y se permita, de nuevo, a los entes regionales y locales, incluir todos sus costes de personal como recursos propios. Además, propone que el componente «Medio ambiente» del nuevo Programa LIFE siga constituyendo un incentivo determinante para los entes regionales y locales que deseen ir más allá de los requisitos legislativos y aplicar tecnologías y soluciones medioambientales innovadoras, con proyectos que tengan grandes posibilidades de reproducción para innovación ecológica orientada al sector público. Por otra parte el Comité de las Regiones apoya, con objeto de aumentar la eficacia del Programa, la propuesta de la Comisión de contar con «proyectos LIFE integrados», que constituyen un modo eficaz de impulsar al máximo la labor catalizadora de dicho Programa, estableciendo una relación estructurada con otros fondos de la Unión Europea y subraya que el nuevo programa LIFE sigue prestando apoyo a los proyectos de comunicación e información, con una mayor dedicación a la educación y al fomento de proyectos en los que participen entes locales y regionales y que tengan un impacto significativo a escala de la Unión Europea.

Un segundo Dictamen adoptado en esta sesión plenaria es el relativo a *La reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general* en el que se reitera que la revisión de este paquete legislativo sobre ayudas estatales debe realizarse en el respeto más estricto del principio de subsidiaridad y debe garantizar la libertad de elección y de administración de las entidades territoriales en lo que respec-

ta a los modos de organización, financiación y ejercicio de sus prerrogativas en materia de servicio público. En este sentido, destaca que el amplio margen de maniobra del que deben poder disponer las entidades territoriales, de conformidad con el Tratado de Lisboa, exige para su puesta en práctica una base jurídica de Derecho derivado que, a partir de un conjunto de definiciones, garantice la aplicación más flexible posible de las normas de competencia respecto de los servicios de interés económico general (SIEG). El Dictamen se opone a la introducción de una evaluación de la eficiencia económica de las compensaciones de servicio de interés económico general por parte de la Comisión y considera que conviene también tener en cuenta otros criterios objetivos que neutralizan *a priori* todo riesgo de afectar a los intercambios entre Estados miembros; por ejemplo: la competencia territorial limitada de determinados operadores que se rigen por regímenes de autorización, la competencia de objeto limitado de determinados operadores, públicos o privados, creados específicamente para prestar un servicio público específico sobre un territorio dado y que no realizan ninguna actividad comercial en el mercado, o bien el carácter no lucrativo de determinadas empresas sociales. Por tanto, propone a la Comisión que el umbral del Reglamento *de minimis* se incremente de manera específica para las compensaciones de servicio público hasta 800.000 euros anuales, con el fin de excluir del control de las ayudas estatales a los servicios públicos de proximidad basados especialmente en el tejido asociativo local y en las microempresas sociales de barrio.

El último de los Dictámenes adoptados en este Pleno que incluimos en nuestro informe es el titulado *El papel de los entes regionales y locales en el fomento de una gestión sostenible del agua* en el que se insta a los entes regionales y locales a determinar en la gestión consciente del riesgo, el instrumento de intervención más eficaz en caso de fenómenos extremos. Las inversiones futuras destinadas a limitar sus efectos deberían orientarse prioritariamente a la realización de infraestructuras verdes. Además se resalta el papel central de los entes regionales y locales en la recogida de datos sobre el medio ambiente y se propone transformar el Observatorio Europeo de la Sequía en Observatorio Hídrico Europeo. Finalmente, el Comité de las Regiones propone, respecto de los fines perseguidos con la aplicación de la Directiva 2000/60/CE, que la gestión sostenible de los recursos hídricos tenga como objetivos concretos y verificables en el horizonte de 2020: 1) un incremento del 20 % del ahorro de agua en todos los sectores de uso; 2) un aumento del 20 % de los cursos fluviales en los que se lleve a cabo una regeneración para mejorar su seguridad hidrológica; 3) un aumento del 20 % del volumen de agua reutilizado o reciclado actualmente en las actividades agrícolas e industriales. A este respecto, desea una participación directa del Pacto de los Alcaldes.

Por último señalamos algunos Dictámenes adoptados por el Comité de las Regiones en el Pleno de los días 10 a 12 de octubre de 2011. El primero de ellos lleva por título *Hacia una Agenda europea de vivienda social*, en el que se insta a los Estados miembros a que garanticen que todos los ciudadanos puedan tener acceso a una vivienda, procurando que los aumentos de alquileres se basen en una objetivación de los precios, un método que garantice un aumento moderado de los precios de la vivienda y una adaptación de la política fiscal a fin de poner coto a la especulación. También valora positivamente que la Comisión, tal como solicitó el Comité con anterioridad, haya propuesto el pasado 19 de septiembre de 2011 un nuevo planteamiento para ampliar el ámbito de aplicación de las prestaciones de los servicios de interés económico general locales y sociales –entre los que figura la vivienda social– que están exentos de notificación; recuerda a este respecto que corresponde a los Estados miembros y a los entes territoriales definir los servicios de interés general en el ámbito de la política de vivienda social, y la manera de prestarlos. En ese sentido se pide que se renueven las normas para poder optar a los Fondos Estructurales de la Unión Europea para la renovación energética de la vivienda en el marco de la cohesión social, de forma que cada región goce de mayor flexibilidad en cuanto al importe de los fondos asignados a esta medida. En lo relativo a los Fondos Estructurales, considera que debe utilizarse de manera eficaz el principio de asociación y es preciso animar a los Estados miembros a que colaboren con los entes locales y regionales para fijar prioridades y decidir cómo utilizar los recursos procedentes de estos Fondos. En este sentido, destaca que la mejora de la calidad de las viviendas permite prevenir los daños que producen en las personas el hacinamiento o los lugares excesivamente húmedos, fríos y mal ventilados; y añade que la carencia de vivienda causa estrés y malestar, con efectos negativos en la calidad de vida, la salud y el bienestar de las personas, las familias y la sociedad.

Asimismo cabe mencionar el Dictamen sobre *El papel de los entes locales y regionales en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020* en el que el Comité llama la atención hacia el compromiso firme con su propuesta, apoyada por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Europeo, de establecer un «Pacto territorial de los entes regionales y locales sobre la Estrategia Europa 2020» con el objetivo de garantizar la adhesión a la estrategia en todos los ámbitos, a través de una asociación efectiva entre los poderes públicos del nivel de la Unión Europa y de los niveles nacionales, regionales y locales. Los pactos territoriales deberían concentrarse en unas pocas prioridades adaptadas a las necesidades concretas y que tengan un valor especial para la región de que se trate. El Comité reconoce la necesidad de medidas regionales decididas para convertir los resultados de

la investigación en una innovación adaptada al ámbito local y que pueda aplicarse en toda Europa. Por ello, subraya la importancia de crear capacidad de innovación a escala regional basándose en la especialización inteligente y en las complementariedades de las regiones vecinas y pide a las regiones pioneras que formen consorcios europeos en los que integrar las distintas capacidades para crear innovaciones sociales revolucionarias que puedan aplicarse a toda Europa. A través de los distintos agentes, cada región puede convertirse en pionera y centrarse en sus propias necesidades y fuerzas. Finalmente, anima a las regiones a avanzar hacia la innovación abierta desde una visión, centrada en las personas, de la asociación entre los sectores público y privado y las universidades y demás centros de conocimiento que desempeñan un papel esencial, es decir, modernizar el concepto de la «triple hélice».

El último de los Dictámenes incluidos en nuestro informe es el relativo a la *Movilidad europea e internacional de los funcionarios y agentes de los entes territoriales de la Unión Europea*. El Comité de las Regiones indica que, habida cuenta del contacto estrecho y diario que mantienen los funcionarios y agentes de los entes territoriales con todos los colectivos sociales y representantes políticos locales, su movilidad en el marco de su formación permanente mediante comisiones de servicio en otra entidad territorial podría reforzar su papel en la transmisión del mensaje europeo. También observa que la movilidad en los niveles europeo e internacional de los agentes locales y regionales puede ayudar a los Estados miembros de la Unión a establecer administraciones modernas y eficaces que incluyan las estructuras, los recursos humanos y las competencias de dirección para aplicar el acervo de la Unión. Asimismo, señala que la movilidad ayudará a reducir las barreras lingüísticas en Europa. Por otra parte, llama la atención sobre la reciente sentencia del Tribunal de Justicia, que establece que las personas empleadas por una autoridad pública de un Estado miembro y transferidas a otra autoridad pública no pueden sufrir «una pérdida salarial sustancial» a causa únicamente de esa transferencia.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

BORONSKA HRYNIEWIECKA, K.: «Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 45 (2011), pp. 177-207.

BRITO PÉREZ, A.: *Las regiones políticas en la Unión Europea. Especial mención a las Comunidades Autónomas Españolas*, Aldevara, 2011.

GRETA MASSA, G.: «Spagna. Approvato il nuovo modello di finanziamento delle comunità autonome di regime comune e delle città con statuto di autonomia», *Civitas Europa*, 23 (2009), pp. 91-94.

HARGUINDÉGUY, J.B. / RODRÍGUEZ, P.: «Gobernanza multi-nivel y política regional europea. La implementación de INTERREG III-A España-Francia», *Revista de Estudios Regionales*, 88 (2010), pp. 199-222.

JANER TORRENS, D.: «La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 14, 35 (2010), pp. 117-142.

PASSARELLI, G.: «La Corte di Giustizia dell'Unione Europea conferma le conclusione dell'Avvocato generale in merito alla *tassa sul lusso* instituita dalla Regione Sardegna», *Civitas Europa*, 23 (2009), pp. 111-113.

El Justicia de Aragón

Jesús Olite Cabanillas

I. INTRODUCCIÓN

El tono pesimista presente en la sociedad a nivel general también ha llegado a la Institución del Justicia de Aragón. En 2011 resulta especialmente destacable la incidencia de la crisis económica en el contenido de quejas por desahucios debidos a impago de renta, dificultad de acceder a viviendas de alquiler, retrasos en el pago de la renta básica de emancipación, demora a contratistas, despidos de trabajadores, mínimas ofertas de empleo público, falta de atención a personas dependientes, ahogo de entidades sociales por falta de ayudas y otras relacionadas con la falta de recursos económicos, tanto de los ciudadanos como de la Administración. Sin embargo, la dedicación del artículo a la incidencia de la actividad del Justicia en la Administración Local exige que no sean estos los temas que se aborden, sino los de competencia propia de tales entidades; seguiremos para ello la estructura por materias que se estableció el año anterior.

Únicamente, por su vinculación al territorio, damos cuenta de una nueva actividad que pretende acercar más la Institución a los ciudadanos. Son las visitas que personalmente hace el titular a las sedes de las distintas Comarcas para recibir a las personas o entidades ciudadanas que consideren que desde el Justicia se puede coadyuvar a la solución a sus problemas; esta iniciativa ha sido muy bien valorada, tanto por los ciudadanos como por las Cortes de Aragón, a quienes se dio cuenta en la presentación del Informe Anual correspondiente a este ejercicio.

II. RESOLUCIONES POR MATERIAS

1. Función pública

El epígrafe relativo a la función pública se inició el año pasado con un llamamiento a los responsables políticos sobre la necesidad de respetar el ejercicio profesional de las funciones públicas asignadas a los secretarios, interventores y depositarios, tras constatar una creciente injerencia en ámbitos que, por su carácter objetivo y técnico, deben estar al margen de la discusión política. Sorprende al ciudadano que cuando se producen cambios de gobierno se discuta sobre cuestiones (deuda, préstamos, vencimientos, resultado presupuestario, cantidades pendientes de pago, etc.) que son eminentemente técnicas y comprobables si se ha llevado a cabo una buena gestión administrativa, que por su alto grado de dificultad y carácter objetivo, debe ser realizada por funcionarios habilitados a tal fin, sin injerencias externas. A diferencia de las normas legales, que admiten diversas interpretaciones válidas, los datos numéricos *son los que son*, resultado de una labor técnica que, cuanto más perfecta sea, más útil resultará para fundamentar la toma de decisiones políticas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Muel ha sido de nuevo destinatario de una Sugerencia en la que se reitera la necesidad de respetar el ejercicio de estas funciones públicas, tras el dictado de un Decreto de Alcaldía por el que se resolvía someter el informe de liquidación del presupuesto emitido por Secretaría-Intervención a las consideraciones del informe elaborado por un denominado "asesor municipal", que carece de competencia legal para ello y cuya contratación ha planteado dudas de legalidad. Se insta de nuevo al Alcalde a garantizar y respetar el ejercicio de las funciones públicas reservadas a los funcionarios habilitados.

La cada vez mayor atención de los ciudadanos al desarrollo de los procesos selectivos de personal exige que haya que ser muy cuidadoso tanto en sus trámites previos (aprobación de las bases, publicación, convocatorias, etc.) como en la celebración de las pruebas, evitando que puedan surgir dudas sobre su corrección y la plena aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección. Se han dado casos que pueden enturbiar la imagen de objetividad y rigor que, no solo debe presidir todo proceso, sino también transmitirse al exterior. Podemos citar la queja presentada ante un concurso oposición celebrado por el Ayuntamiento de Villanueva de Gállego donde los aspirantes debían hacer constar su nombre y apellidos al inicio de la prueba escrita; entendía el presentador de la queja que dicha exigencia no guarda el anonimato de los opositores, lo que podría afectar al principio de igualdad en el acceso a la función pública. Esta posición, coincidente con el criterio jurisprudencial que asigna a los tribunales la obliga-

ción de adoptar medidas para garantizar el anonimato de los aspirantes aunque no lo impongan expresamente las bases, fue apoyada en nuestra resolución, entendiendo que tal cautela es básica para garantizar el cumplimiento de los principios que deben guiar un proceso selectivo.

La contratación de personal para la aplicación del Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo 2010 de la Diputación Provincial de Zaragoza ha sido polémica en algunos municipios. Así, en el expediente tramitado en el Ayuntamiento de Tarazona no existía un baremo de méritos o criterios claros para regir el procedimiento de selección, lo que impidió a los eventuales interesados y a los aspirantes conocer en qué términos va a efectuarse la valoración de los méritos, ni cuáles van a ser tenidos en consideración: formación, experiencia profesional, etc.; por otro lado, el tribunal estaba presidido por un concejal, situación proscrita por el art. 60.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. Del mismo Plan deriva la queja respecto de las bases para la selección de un puesto de personal laboral de vigilancia y mantenimiento de parques y jardines del Ayuntamiento de Utebo, cuya confusa redacción de los criterios de desempate inducía a error, dado que según se aplicase uno u otro resultaban seleccionadas diferentes personas, o lo ocurrido en Erla, donde la convocatoria efectuada por el Ayuntamiento había modificado ligeramente las bases propuestas por DPZ, beneficiando a algún aspirante.

Situación diversa es la ocurrida en el Ayuntamiento de Épila por falta de aplicación estricta de unas bases correctamente redactadas en una convocatoria de auxiliares administrativos. Para disponer de suplentes, la base décima de la convocatoria había previsto elaborar una relación donde *El orden de la lista vendrá establecido por el número de ejercicios aprobados y puntuación global obtenida, incluida la del último ejercicio no aprobado*, mezclando criterios sin establecer fórmulas de homogeneización. La plasmación de esta norma se hizo mediante la suma de todos los puntos obtenidos por cada aspirante no aprobado, con lo que quedó primero el que mayor puntuación global tenía, pero no había superado el tercer ejercicio, mientras que otros que aprobaron los tres primeros ejercicios bajaron a posiciones inferiores, al resultar menor la suma de sus calificaciones; esta forma de proceder no tuvo en cuenta en primer lugar el número de ejercicios aprobados, separándose de las bases de la convocatoria.

La necesidad de simplificar la posición de los aspirantes a un empleo público se recuerda en una Sugerencia al Ayuntamiento de Pedrola instándole a que permita subsanar la deficiente acreditación de los méritos que hayan sido alegados, o supla dicha carencia, cuando la documentación correspondiente a los mismos se encuentre en poder de la propia Administración.

Yendo al ámbito interno de la administración, nos referiremos a un concurso de traslados convocado por el Ayuntamiento de Zaragoza que adolecía de falta de concreción en sus normas reguladoras, dado que en la relación de los puestos de trabajo ofertados no constaba la denominación ni su nivel, y además se establecía un plazo de solo cinco días para participar, en vez de los quince habituales en procedimiento ordinario. La resolución emitida consideró que el derecho a la carrera administrativa, y dentro del mismo a la movilidad del empleado público, impone el compromiso de facilitar los cauces adecuados que permitan a éste acceder a otros puestos, y para ello se deben establecer mecanismos apropiados para que el interesado que participa en el concurso tenga conocimiento de las plazas a las que puede optar: ubicación, nivel, características, funciones a desarrollar, etc.

El cabal desarrollo de las ofertas de empleo público como vía de acceso al trabajo en la Administración está en el punto de mira de muchos ciudadanos; por ello, previamente a su aprobación deben estudiarse cuidadosamente las necesidades y disponibilidad presupuestaria, y tras ello se seguirán sin demora los trámites necesarios, con *obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos* (art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público). Nos hemos encontrado este año con dos situaciones que no se ajustan a estos criterios; en una de ellas se denunciaba la escasa oferta de plazas de empleo público destinadas a personas con discapacidad en el Ayuntamiento de Zaragoza, pues si bien las ofertas cumplen los mínimos legales de reserva, no deja de tratarse de un cumplimiento "formal" cuya eficacia queda reducida si, aprobada la oferta, ésta no se ejecuta, o no lo es precisamente en cuanto a los puestos destinados a personas con discapacidad. Diferente es el supuesto relativo a la oferta de vacantes en la Comarca de Tarazona y el Moncayo, donde, transcurridos más de tres años desde la publicación de la convocatoria del proceso selectivo para la provisión de siete plazas de auxiliar de hogar, no se había iniciado, e incluso posteriormente se anuló, defraudando las expectativas de muchas personas.

De la misma forma que las necesidades deben ser estudiadas con detalle, las ofertas no pueden exigir requisitos que no estén previamente establecidos en las relaciones de puestos de trabajo (RPT), como sucedió en el Ayuntamiento de Muel respecto de una plaza de oficial de mantenimiento. El interesado fue excluido del procedimiento, y su recurso se resolvió por remisión a un informe (emitido por el "asesor" antes aludido) que no se le facilitó, por lo que su situación era de clara indefensión. La respuesta del Ayuntamiento evidencia, de nuevo, la inquina hacia la Secretaria de la Corporación, con alusiones hacia su labor profesional ofensivas, carentes de justificación y totalmente innecesarias en relación con la información que había sido solicitada. No obs-

tante, la relación de puestos de trabajo también está sujeta en su configuración a determinados límites, como hubo ocasión de recordar al Ayuntamiento de Alcañiz con motivo de una modificación que atribuía a un puesto funciones que exceden del nivel de responsabilidad y conocimientos exigibles en base al grupo de titulación, escala y subescala en que aparece clasificado, lo que afecta tanto a los derechos del empleado público como al correcto desempeño de unas funciones para las que no está preparado, máxime cuando, en el caso tratado, existen en la plantilla del Ayuntamiento puestos más idóneos para asumir las funciones que había previsto encomendarle.

El respeto a los derechos de los trabajadores se analiza también en las resoluciones remitidas a la Comarca del Cinca Medio ante la continua desatención a las solicitudes presentadas por los representantes sindicales de los trabajadores sobre cuestiones diversas (compensación por transporte, aplicación del convenio, información de nuevos contratos, alegaciones y propuesta de fondo social, etc.), o simplemente para una convocatoria de reunión; la posible realización de un exceso de horas extraordinarias por el personal laboral del Ayuntamiento de Teruel; o la aplicación retroactiva de la norma más favorable a un funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza sancionado por cometer una infracción tipificada en la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, pero cuya modificación había reducido el castigo aplicable a la misma conducta.

2. **Derechos civiles y políticos**

Al igual que en otras áreas de trabajo, encontramos temas que se repiten periódicamente, como el relativo a los empadronamientos, con dos tendencias: responsables municipales que se oponen a la inscripción de determinadas personas o, contrariamente, promueven o aceptan algunas cuya corrección se pone en entredicho y genera la queja de quien, por ejemplo, considera alterado el censo electoral como consecuencia de ese empadronamiento discutido. En el ejercicio 2011 se ha remitido Sugerencia en este sentido al Ayuntamiento de Sabiñánigo, por los conflictos surgidos en el núcleo de Bara; más recientemente, se ha tenido conocimiento de la condena al Alcalde de Los Pintanos precisamente por la inejecución de una sentencia que obligaba a empadronar a una persona, asunto que fue objeto de resolución el año anterior.

El interés en el Padrón de Habitantes no se da solo por motivos políticos. En una queja se relataba que los empadronados y residentes en Panticosa reciben cada año, de forma gratuita, un abono de temporada en aplicación de un convenio firmado entre el Ayuntamiento y la estación de esquí. La exigencia por parte de la empresa Aramón de un requisito adicional, como es la residen-

cia durante nueve meses, puede complicar su acreditación como hubo ocasión de comprobar en el expediente.

Vinculada a la gestión del Padrón, se analizó la necesidad de actualizar determinadas rutinas en la realización de trámites administrativos, siguiendo la pauta marcada por el Real Decreto 522/2006, de 27 de abril, por el que se suprime la exigencia de presentar fotocopia del DNI en cualquier gestión de los ciudadanos con la Administración del Estado y sus organismos dependientes. Es lo que se conoce como "Sistema de Verificación de Identidad", respecto del cual nuestra resolución sugiere a los Ayuntamientos de Zaragoza y Teruel que, hasta que pueda ser utilizado con plena garantía en el ámbito local, valoren fórmulas alternativas de igual eficacia, como el cotejo de los datos del DNI para el concreto trámite o la realización *in situ* de la fotocopia, ya que las solicitudes se habían rechazado por no aportar el interesado este documento.

La sensibilidad con la conservación de la memoria hacia los lugares de nacimiento de las personas hizo que se sugiriese al Ayuntamiento de Formiche Alto la adaptación del programa de gestión padronal para que en las hojas y en los certificados y volantes de empadronamiento conste el lugar donde el interesado efectivamente nació, con independencia de si mantiene o no en la actualidad la condición de municipio, ya que es un trámite sencillo y conciliador con la biografía personal.

La dificultad de los concejales para obtener información de los expedientes y conocer directamente los asuntos sobre los que se trabaja en los ayuntamientos es otro problema que se reitera. Si bien algunos otros casos se solucionaron con la mediación efectuada y otros se archivaron tras el cambio de corporación, en 2011 se recordó al Ayuntamiento de Morés el carácter de derecho básico de los ediles, que conlleva determinadas obligaciones, y cuya materialización no tiene por qué suponer gastos o pérdida de tiempo de los servicios administrativos. En este mismo ámbito, fue preciso reconvenir al Ayuntamiento de Morata de Jalón ante la queja por la falta de entrega de las actas de los plenos a los concejales.

Pero no son solo los concejales los destinatarios de la información municipal, pues es un derecho que la Ley también confiere a los vecinos y exige el principio de buena administración. Mediante sendas Sugerencias se recordó a los Ayuntamientos de Cetina y Belver de Cinca la obligación de publicar los acuerdos plenarios en el tablón de edictos y de facilitar el acceso de los ciudadanos a su contenido, sin obstáculos que limiten o dificulten injustificadamente este derecho.

La participación ciudadana en los asuntos públicos se menoscaba también con la falta de convocatoria de las asambleas de los concejos abiertos, como

puso de manifiesto una queja de Almochuel, donde el plazo de tres meses era habitualmente incumplido, así como desatendidas las solicitudes de los vecinos instando su celebración; se encarece aquí la necesidad, y obligación, de rectificar este incorrecto régimen de funcionamiento.

Fuera del ámbito de los derechos políticos, cabe citar dos resoluciones en las que se observó un indebido ejercicio de la autoridad municipal. La primera de ellas hace referencia a la negativa del Alcalde de Fanlo a autorizar la ocupación de vía pública con mesas y sillas por un bar en el núcleo de Buerba por la ausencia de una ordenanza reguladora; en la resolución se informa de la posibilidad legal de hacerlo sin la necesidad de aprobar previamente una norma de carácter general. La otra sucedió en Rueda de Jalón, donde el Ayuntamiento condicionó el pago de una factura de reformas del teleclub local a sus gestores a que colocasen de nuevo una foto del Rey sobre la cafetera, dado que tras las obras se puso en otro lugar menos visible. La Sugerencia hizo ver el carácter arbitrario de esta condición, pero el resultado final de todo el proceso resulta decepcionante y muestra el concepto de democracia de determinados responsables públicos, pues tras aceptarse la Sugerencia, el Pleno acordó no prorrogar el contrato de arrendamiento del teleclub, dando por finalizada la relación contractual.

Desde la misma perspectiva de protección de los derechos individuales cabe contemplar la queja presentada por un vecino de Cantavieja a causa de los problemas que anualmente sufre su vivienda, rehabilitada conforme a los criterios establecidos por la Comisión Provincial de Patrimonio al estar integrada en un conjunto BIC, por el encendido de la hoguera de San Antonio, tradición en la localidad; se analizan aquí ambas posiciones, pero se recuerda a la Administración municipal la necesidad de adoptar las medidas precisas para que la celebración de una fiesta popular no suponga daños para otros vecinos.

Finalmente, incluimos en este epígrafe de derechos ciudadanos los expedientes tramitados a causa de problemas de accesibilidad a edificios y servicios públicos, por no ser meras cuestiones urbanísticas, sino menoscabo de derechos fundamentales de los ciudadanos. La sensibilidad que muestra el art. 49 de la Constitución ordenando a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y ampararlos para el disfrute de los derechos otorgados a todos los ciudadanos, y el mandato del art. 9 de la Carta Magna de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, que se plasman en normas como la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos*, o la *Ley aragonesa 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación,* no se ha considerado en la reciente ejecución de obras de nueva plan-

ta o adaptación en edificios tan significativos como el Hospital Miguel Servet de Zaragoza, con una cafetería inaccesible desde la calle por personas que sufran problemas de movilidad, o la Estación Intermodal de esta Ciudad, donde solo hay una plaza de aparcamiento en superficie para personas con movilidad reducida, y además se halla muy alejada de la entrada principal; incluso se da en la adecuación de sedes de nuevas administraciones, como la Comarca del Bajo Aragón, en cuya puerta existe un escalón que dificulta de manera importante el acceso con sillas de ruedas y carece de aparcamiento para discapacitados. Es importante que tanto los responsables políticos como los técnicos tengan presentes estas necesidades, que no son solo consideraciones morales, sino determinaciones legales de obligado cumplimiento. Se evidencia aquí la importancia de la participación social en la exposición pública de los proyectos, pues los afectados y sus asociaciones son más sensibles a este problema, ven dificultades que a otros escapan y pueden aportar su punto de vista para resolver sobre el papel cuestiones que una vez ejecutada la obra resultan de difícil y costosa solución.

Pero las medidas de integración también son objeto de picaresca, proveniente igualmente de ambas partes (Administración y administrados), como hubo ocasión de apreciar en las quejas por la incorrecta utilización de plazas de estacionamiento de vehículos para personas con discapacidad en Zaragoza, o por la delimitación de una reserva en una calle de Alcañiz cuya excesiva pendiente le priva de utilidad práctica.

También se han planteado problemas de accesibilidad a edificios privados; en Calatayud se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento para hacer una interpretación favorable a este principio en la aplicación de las normas urbanísticas y autorizar que se ocupase una pequeña parte de vía pública para instalar una rampa de acceso a un edificio de viviendas que no tenía otra opción, siendo que ello se permite como norma general para los edificios de servicio público. En el mismo ámbito, resulta curioso el caso ocurrido en Zaragoza con la instalación de un ascensor que privó de acceso a una vivienda; dado que estas operaciones contaban con licencia municipal, se insta al Ayuntamiento su revisión.

3. **Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**

Quiero comenzar este epígrafe con un expediente iniciado de oficio para tratar una cuestión de ámbito general que, como proclama la resolución que lo concluye, intenta impulsar la información y participación pública en los procedimientos administrativos de carácter urbanístico, promoviendo medidas e instrumentos que contribuyan a mejorar la transparencia y la participación

ciudadana y a impulsar una actitud más receptiva por parte de la Administración en la toma de decisiones: utilización de soportes informáticos para manejar los datos y facilitar información, publicación de anuncios con identificación comprensible de las áreas objeto de ordenación (no solamente desde el punto de vista técnico), exposición de documentos en las páginas web administrativas, con colaboración de las Comarcas y el Gobierno de Aragón cuando los municipios carezcan de esta herramienta, disposición de personal técnico para aclarar dudas a los interesados, etc.

La falta de materialización de las previsiones urbanísticas en plazo supone su incumplimiento, y una frustración para los vecinos que ven diluirse sus aspiraciones de mejora, como sucede con la paralización del desarrollo urbanístico de los terrenos de la antigua Prisión de Huesca, en el barrio del Perpetuo Socorro, donde hay previsto construir un Centro de Salud, sucesivamente demorado. Igualmente, merece reproche la falta de atención que desde la Administración se presta a la obligación que la Ley impone a los propietarios de edificar los solares en los plazos previstos en el plan, como ha podido apreciarse en expedientes vinculados a los Ayuntamientos de Calatayud y Teruel; se trata de una obligación cuya omisión acarrea consecuencias jurídicas que no suelen ponerse en práctica, y que no desaparece con experiencias como el acondicionamiento de solares para el uso ciudadano observadas en los últimos años, donde la Administración realiza funciones de conservación que corresponden al propietario, quien ve salvaguardado su solar para mejor ocasión, mientras el desarrollo urbano sigue por nuevas zonas de expansión que constituyen una fuente continua de gastos y conflictos. Sobre las condiciones exigibles a solares y su inspección periódica, contemplando la posibilidad de dictar órdenes de ejecución para subsanar deficiencias, se han formulado Sugerencias a los Ayuntamientos de Zaragoza y Ayerbe.

Pero más importante que la conservación de los solares en buen estado, evitando que sean el foco de insalubridad que vemos con demasiada frecuencia, es la de la propia edificación, dado que puede afectar a la salud de las personas e incluso poner en peligro su vida como, lamentablemente, vimos en el incendio ocurrido en el edificio de la calle Bañuelo de Calatayud donde, con el respeto debido a las responsabilidades que puedan dimanar en el ámbito judicial sobre las causas y efectos de dicho incendio, la inspección municipal solicitada en nuestra resolución tal vez hubiera dado lugar a actuaciones que pudieran haberlo evitado o reducido sus dramáticas consecuencias. Idéntica pasividad de este Ayuntamiento se observó en el expediente sobre la situación de abandono y riesgo para terceros de un solar en la "Cuesta del Mollo", que concluyó sugiriendo actuar de inmediato, impulsar de oficio el procedimiento, evitar dilaciones, concluir el expediente y hacer cumplir la resolución que

se adopte. También en otros lugares, como Malón, donde un vecino denuncia la situación de la casa colindante a la suya, declarada formalmente en ruina, advirtiendo que dicho inmueble [...] *está en el recorrido de procesiones y fiestas taurinas del pueblo, además esta al lado de la iglesia, tienda y peluquería, con lo que es una calle muy transitada con el peligro que ello conlleva,...;* o en Belmonte de Gracián, donde el problema se agrava al ser el inmueble de titularidad municipal, con lo que recae sobre el Ayuntamiento la obligación de conservación y la responsabilidad, en caso de eventuales daños a personas o bienes, derivada del estado de ruina.

La desatención a ciudadanos se ha observado en varios expedientes urbanísticos vinculados a la expedición de licencias, donde ha sido preciso insistir en la obligación de resolver de forma expresa las solicitudes ante quejas que, como la tramitada contra el Ayuntamiento de Camarena de la Sierra, ponían de manifiesto la instrumentación de la "no resolución" para otros fines municipales; también ha sido preciso recordar al Ayuntamiento de Pinseque que el efecto del silencio administrativo negativo se ha establecido por el legislador en beneficio del administrado para que pueda defender su derecho en vía jurisdiccional, pero no exime a la Administración de su obligación de resolver de forma expresa.

Las denuncias por obras o actuaciones ilegales en materia de urbanismo han de ser atendidas, puesto que, independientemente de la motivación individual, la Ley establece una acción pública que no puede quedar anulada por la inactividad administrativa, como ocurrió en el Ayuntamiento de Teruel ante diversas solicitudes relativas a obras que, presuntamente, se estaban ejecutando sin licencia; también en Cetina, donde no se atendieron las denuncias de un vecino, o en Moyuela, si bien aquí el fondo del asunto era la falta de actuación municipal en relación con el deslinde del dominio viario público. Una situación similar se planteó en Litago frente a la ocupación parcial de un camino por un vallado, resultando criticable la actitud del Ayuntamiento, al aceptar la Sugerencia formulada pero no poner en marcha medida alguna para resolver el problema; lo mismo ha sucedido en Maluenda, habiendo sido necesario volver a formular Recomendación para reintegrar una plazoleta al uso público. Pero la falta de actuación no es exclusiva de los pequeños municipios, pues incluso en Zaragoza fue necesario recordar a su Ayuntamiento la necesidad de reconocer la condición de interesado al ciudadano que denunció un cercado en el barrio de Juslibol que excedía de la finca particular y afectaba a un camino y a un barranco anejo, con el consiguiente peligro en caso de lluvia torrencial.

Este mismo Consistorio fue objeto de una Sugerencia instándole a retirar un andamio, carente de licencia y cuya existencia no estaba justificada por obras previstas o en ejecución, ante el temor que suscitaba a los vecinos del

primer piso del edificio colindante, a los que más de alguna vez habían asustado gamberros que se asomaban a su ventana subiendo por el andamio. Se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento instando la retirada o legalización; nada de esto se hizo, y únicamente se cubrió con unas chapas tras la denuncia de los mismos vecinos ante un robo perpetrado utilizando, precisamente, dicho andamio para acceder a la vivienda.

La desatención al ciudadano se ha producido también en procesos de aprobación de planeamiento, como ocurrió en el Ayuntamiento de Cabañas de Ebro, con la sucesiva omisión del deber de dar respuesta adecuada a las cuestiones sobre la clasificación de una finca; al no existir posibilidad de recurso por no ser acto firme, cuya aprobación definitiva corresponde a la CPOT, órgano que a su vez no se pronuncia porque la clasificación es una cuestión de ámbito municipal, el ciudadano queda indefenso ante una actuación administrativa que le perjudica.

Por último, cabe referirnos a las resoluciones dictadas ante los problemas surgidos a causa de la realización de obras y funcionamiento de servicios públicos, en diversos municipios: Ainzón, con los perjuicios causados por obras municipales de renovación de redes y de aceras; Teruel, Alcañiz y Épila por las filtraciones de agua de redes municipales; o Munébrega, por el deterioro que el tránsito de vehículos pesados estaba produciendo en el viario público.

4. **Contratación administrativa**

El principal problema en materia de contratación gira en el momento actual en torno al excesivo retraso en el pago por parte de la Administración del precio correspondiente a la ejecución de los contratos, que va en aumento: hasta febrero de 2012 ya se han recibido más de diez quejas por el mismo motivo. En la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Zaidín este reconoce expresamente que no hay ningún defecto en el trabajo realizado por el contratista ni respecto al precio, así como la obligación existente; sin embargo, el pago se sigue demorando, con el consiguiente perjuicio tanto para la empresa como para los trabajadores, que en algunos casos se han visto sometidos a expedientes de regulación de empleo o, directamente, despedidos por tal motivo. Debe recordarse que, consciente de este problema, el legislador español no sólo ha mantenido, sino incluso endurecido, las obligaciones de las Administraciones Públicas en relación a la diligencia en el pago: la *Ley 15/2010, de 5 de julio de modificación de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre de 2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*, ha reducido a 30 días el plazo para el abono del precio, trasladando dicha modificación a la normativa general de contratación.

El contrato para la prestación del servicio de atención social a mujeres víctimas de violencia doméstica que se viene prestando en la Casa de la Mujer de Zaragoza se licitó en abril de 2007 con 4 años de duración, pero su falta de actualización motivó una queja. En el expediente se estudió la hipótesis de que, conforme a lo establecido en el art. 22 de la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*, fuese este un servicio público de gestión directa por la Administración; planteada y razonada la duda, la Sugerencia instaba la revisión del régimen jurídico de gestión de este servicio para determinar su adecuación a derecho o su modificación, si así lo exige la vigente normativa.

El alcance de la subcontratación y lo que deben considerarse prestaciones accesorias a un contrato principal se planteó en un expediente relativo a la gestión de una piscina pública de Calatayud. Se trata de cuestiones que se han de determinar caso por caso, para evitar que se desvirtúen las prestaciones que ha de realizar el contratista y sus obligaciones frente a la Administración y a los usuarios del servicio, y para ello es preciso acotarlas de la forma más detallada posible en los pliegos de condiciones.

La necesidad de coordinar distintos servicios administrativos, que debe plantearse en términos generales, fue el objeto de una queja presentada en el curso de un procedimiento contractual ante el perjuicio que sufrió un licitador por la diferencia entre la hora de expiración del plazo para la presentación de ofertas y la de atención al público de la Tesorería del Ayuntamiento de Zaragoza (problema que se agrava al tener que realizarse dichos trámites en dos sedes administrativas distantes entre sí), pues mientras el primero acababa a las 13:30 horas, la segunda cierra a las 13:00, con lo que no le fue posible depositar la fianza y no pudo acceder a la licitación. Se sugirió al Ayuntamiento la coordinación de horarios, pues esta disparidad puede inducir a error a los interesados, con el consiguiente e innecesario perjuicio.

5. **Servicios públicos**

La implantación del tranvía en Zaragoza es un proyecto de gran envergadura que, como tal, ha generado ríos de tinta entre partidarios y detractores; este debate ha alcanzado en determinados momentos tintes absurdos, pues en vez de discutir objetivamente las ventajas, inconvenientes y posibilidades de mejora de un medio de transporte, se ha llegado incluso al posicionamiento en función de las simpatías políticas. La Institución del Justicia no ha quedado al margen del debate, habiéndose recibido numerosas quejas ciudadanas, algunas frontalmente contrarias al tranvía, a las que únicamente se ha podido proporcionar información, y otras relativas a defectos observados en su instalación o funcionamiento o molestias derivadas de este. Tras su trami-

tación, se han formulado varias sugerencias al Ayuntamiento, instando la mejora de los aspectos planteados por los ciudadanos: arbolado, zonas verdes y espacios libres en su trazado por las avenidas Gran Vía y Fernando el Católico, conveniencia de la previa aprobación de un plan especial que hubiese permitido una mayor participación ciudadana, adopción de medidas para proteger las áreas de juegos infantiles y determinados tramos en zonas más concurridas, reducción de los niveles de ruido, corrección de elementos mal instalados, etc.

La implantación del tranvía ha alterado el recorrido de algunas líneas de autobús urbano; con motivo de la supresión de una de ellas (núm. 141), se recibieron quejas de vecinos de determinadas urbanizaciones porque su continuidad servía mejor para acercar a los escolares a los centros sin necesidad de hacer transbordos, lo que simplifica el transporte de los más pequeños. La mejora de la movilidad urbana se halla también presente en un expediente donde se estudió la conveniencia de una nueva planificación de la red de transporte urbano regular que une el casco urbano de Zaragoza con la Plataforma Logística PLAZA y el centro comercial anejo, promoviendo la coexistencia con la línea que enlace con el aeropuerto, el incremento de frecuencias y número de autobuses en determinados horarios y la posibilidad de ofrecer abonos a los trabajadores y otros usuarios habituales de la línea.

El interés en la mejora de los servicios públicos se halla presente también en la Sugerencia hecha al mismo Ayuntamiento respecto de otro medio de transporte de gran éxito ciudadano, las bicicletas de alquiler, al estimar la queja ante las dificultades sufridas por una persona sorda para comunicar una incidencia al dejar su bici; se hace ver la conveniencia de establecer algún procedimiento alternativo que evite situaciones difíciles como la que narra la queja, removiendo este obstáculo a la plena integración. Pero el incremento del uso de la bicicleta en la ciudad de Zaragoza ha motivado también quejas de otras personas; para superar estas situaciones conflictivas debe darse mayor difusión a la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, en particular a las normas que regulan su necesaria convivencia, procurando el cumplimiento de los derechos y obligaciones de ambos grupos de ciudadanos en el uso de las vías públicas.

Siguiendo en el ámbito del transporte, la carencia apreciada en el Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza, que únicamente permite contratar a conductores asalariados en casos muy tasados, fue apreciada a raíz de la queja de una taxista donde planteaba esta posibilidad para poder ocuparse de sus hijos en determinado tramo horario; la resolución se trasladó al Ayuntamiento, instando su modificación para atender las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral,

La misma pretensión de intentar conciliar ambos aspectos hizo que se dirigiese una Sugerencia al Ayuntamiento de La Muela instando la admisión de unos trillizos en la guardería municipal. El problema para su exclusión radicaba en que, siendo un embarazo de riesgo, la práctica de la cesárea a la madre estaba prevista para el día 1 de julio, un día más tarde del establecido como fecha límite para la recepción de solicitudes. La resolución se fundamentó en una interpretación favorable a los solicitantes que se apoyaba en las Leyes educativas y de protección de las familias numerosas –status que, repentinamente, había alcanzado esta–.

Sin salir del ámbito educativo, cabe citar la resolución remitida al Departamento de Educación y al Ayuntamiento de Fraga para que intentasen limar diferencias en torno a la cesión de un solar para la construcción de un nuevo colegio, dado que el superior fin que se pretende lograr ha de prevalecer sobre otras consideraciones de orden menor, fácilmente subsanables con buena disposición y conciencia del interés público al que se ha de servir. Estos mismos criterios se hicieron valer ante la Diputación Provincial de Zaragoza al atender la queja de una estudiante porque no le devolvieron la fianza cuando anuló su reserva en la residencia dependiente de esa Institución, siendo evidente que no podría hacer uso del servicio porque la habían admitido en otra Universidad y lo había comunicado con antelación suficiente para que otro estudiante se pudiese beneficiar de la plaza vacante; se llama también la atención sobre la necesidad de explicar con mayor claridad estas situaciones en sus documentos divulgativos.

La defensa de la cultura se hizo valer ante la incomprensible demora de la Comarca del Bajo Aragón a la hora de hacer efectivo el pago de la subvención otorgada a una asociación cultural para la organización de unas jornadas y edición de las actas, tras haberse justificado el gasto mediante los documentos requeridos; además de incumplir las normas que regulan la concesión de subvenciones, estos incumplimientos, y las desagradables situaciones que de ellos derivan, desaniman a personas que, de forma desinteresada, luchan por mantener viva la llama de la cultura popular.

La afección del paso de los ganados por las calles de nuestros pueblos ha generado también quejas en los municipios de Visiedo, Ricla y Cariñena, dándose la circunstancia en el primero, denunciada en el mismo escrito, de utilizarse habitualmente un castillo declarado Bien de Interés Cultural para guardar el ganado. Se trata de situaciones que poco a poco se han ido superando, conforme a la transformación experimentada en la sociedad rural, pero que en algunos casos aún se mantienen, siendo un constante quebradero de cabeza para los vecinos que lo han de soportar y para los Ayuntamientos que no disponen de vías alternativas. La normativa dictada por el Gobierno

de Aragón sobre actividades e instalaciones ganaderas ha mejorado mucho la situación, debiendo citarse aquí la prohibición que establece el *Decreto 94/2099, de 26 de mayo*, para el paso por los cascos urbanos a los ganados estables, con excepción para los pasos de cabañeras aplicable solo a ganados de trashumancia. Se recuerda en las resoluciones formuladas la obligación de prestar el servicio de limpieza del viario público, si bien debe imponerse el deber de dejarlo en condiciones a quienes lo manchan habitualmente.

La utilización de las vías públicas plantea otros problemas: deficiente señalización vial, estacionamientos indebidos y problemas de transitabilidad en algunas calles, como se ha podido ver en Aniñón o Alfamén, siendo preciso introducir restricciones a la circulación en doble sentido o al estacionamiento de vehículos. La densidad de tráfico en determinadas vías y el paso de vehículos pesados en otras ha sido causa de queja en Alcañiz, donde seguían circulando por el Paseo de Andrade pese a la existencia de la variante largamente reclamada por la ciudad.

También se ha tratado en diversos expedientes la consecuencia nada deseada del tráfico, las sanciones. Como resulta lógico, el mayor número de quejas en esta materia se ha tramitado con el Ayuntamiento de Zaragoza, al que se han dirigido resoluciones sobre diversas cuestiones: mejora del sistema de notificación, corrección de errores materiales en las denuncias, admisión de pruebas que puedan desvirtuar la presunción de veracidad de los agentes, funcionamiento del servicio de grúa, etc. A los Ayuntamientos de Monzón y Fraga se han formulado sendas sugerencias sobre la obligación de motivar las resoluciones sancionadoras y valorar las alegaciones de los administrados.

Los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento han sido tratados en expedientes que abordaban cuestiones relativas a su instauración o prestación, que van desde los problemas existentes en el núcleo de Coscojuela de Sobrarbe, donde se debe propiciar un acuerdo entre los vecinos para su financiación mediante el sistema de contribuciones especiales y complemento con ayudas públicas, al apreciado en Sobradiel, que debe ultimar un plan especial de dotación de infraestructuras para la conexión de un área de nueva creación con la red general de abastecimiento de agua, lo que evitará los perjuicios que sufren actualmente las parcelas y naves industriales de la unidad de ejecución. En el mismo ámbito se formularon Sugerencias a los Ayuntamientos de Campo, ante la falta de contestación a las reclamaciones de dos ciudadanos por la cuota de enganche a la red de agua municipal y la determinación del obligado tributario (promotor de la obra o adquirente de la vivienda); Alfántega, para la baja de un inmueble que no recibía estos servicios; Canfranc, para la devolución de los recargos e intereses indebidamente cobrados a un vecino que había hecho correctamente la domiciliación bancaria; o

Bolea, para que el Ayuntamiento reparase la red municipal de vertidos cuyas filtraciones perjudicaban a una vivienda.

6. **Bienes locales**

El conflicto surgido en torno al aprovechamiento de las tierras comunales de Used por personas carentes de derecho a su uso y disfrute por no estar empadronadas ni residir en el municipio, acompañado de subarriendos y cambios de adjudicaciones entre particulares sin notificarlo al Ayuntamiento hizo que se instara el dictado de una normativa clara para regular los requisitos de acceso, transmisiones, periodos de disfrute, cese en el mismo, etc., ya que actualmente la invocación de la costumbre es confusa y no resulta garantía suficiente para resolver las controversias.

La ocupación de la superficie de una finca privada a consecuencia de una obra pública ejecutada por el Ayuntamiento de Muel fue abordada en un expediente donde se analizó la diferencia entre la responsabilidad patrimonial por este hecho, desestimada en vía judicial al haberse interpuesto la demanda transcurrido más de un año, y la obligación de restaurar la finca a su estado inicial, que permanece en tanto no se legalice la situación.

La falta de comunicación con los administrados también pudo influir en el expediente tramitado con el Ayuntamiento de Jaca a causa de las divergencias sobre la propiedad de un camino agrícola, problema que pudo haberse evitado simplemente facilitando al interesado la información obrante en las dependencias municipales sobre las investigaciones llevadas a cabo donde se acredita la titularidad pública del camino.

Más peliaguda se ofrece la resolución del problema planteado en Monterde, de pequeña entidad económica, pero de alta carga emocional: en el nicho adquirido por una familia han depositado los restos de otros fallecidos, y los familiares de estos hacen caso omiso de los requerimientos del Ayuntamiento para su desalojo. Al ser restos cadavéricos, su traslado es posible y, teóricamente, cabría acudir a la ejecución forzosa para materializar la orden municipal; pero, dado lo delicado de la situación, lo más aconsejable es dialogar con ambas partes para lograr un salida consensuada y a ser posible rápida, antes de que se produzca un fallecimiento cuya inhumación complique o haga insalvable el problema.

7. **Tributos y presupuesto**

En varios expedientes se ha planteado la posibilidad de establecer bonificaciones en las ordenanzas fiscales en función de que una persona se encuentre em-

padronada en el municipio, como ha ocurrido, entre otros, en Used o en Aguarón. Desde esta Institución se considera que la Ley de Haciendas Locales no permite aprobar bonificaciones de las tasas por los servicios que prestan los Ayuntamientos distintas a la capacidad económica de los vecinos, única posibilidad prevista en la norma legal. Personalmente, entiendo que este criterio es aplicable con carácter general y, si pudiera ser entendible alguna excepción en pequeños municipios, resulta inaceptable en ciudades donde hay muchas personas que residen temporalmente por diversas circunstancias (alguna de ellas muy ajenas a su voluntad, como puede ser la asistencia a familiares enfermos en hospitales), y cuya afluencia debe ser valorada de forma positiva, pero se ven penalizados económicamente al tener que pagar por determinados servicios públicos (transporte, instalaciones deportivas, etc.) un coste superior que los que sí están empadronados, siendo un criterio injusto, discriminatorio y *aldeano*, en el mal sentido de la palabra.

La contradicción apreciada entre la Ordenanza fiscal del servicio de abastecimiento de agua de Barbastro y las Leyes General Tributaria y de Haciendas Locales, en cuanto a la condición de sustituto del contribuyente como sujeto pasivo y obligado al pago de la tasa, justificó una Sugerencia a su Ayuntamiento para que reformase la normativa local conforme a los criterios de rango superior.

La prescripción del derecho de la Administración para liquidar una deuda tributaria se apreció en el expediente seguido con el Ayuntamiento de Utrillas respecto de la pretensión de cobro del canon de saneamiento correspondiente al año 2005, que se consideró prescrito porque, si bien el Instituto Aragonés del Agua se dirigió al Ayuntamiento, entidad suministradora de agua, exigiendo el pago, los sujetos pasivos del canon (consumidores de agua) no tuvieron noticia de estos actos, lo que hubiese interrumpido la prescripción.

Finalmente, cabe reseñar la resolución remitida a la Diputación Provincial de Teruel para que revisara los expedientes de recaudación de IBI de años anteriores en los que se ha producido cambio de titular del inmueble, con el objeto de comprobar que no se han dictado requerimientos de pago del impuesto al nuevo propietario sin haberse seguido con carácter previo los trámites establecidos en el procedimiento de declaración de responsabilidad subsidiaria establecidos en los arts.174 y 176 de la Ley General Tributaria.

8. **Medio ambiente**

Los problemas derivados del ruido procedente del ejercicio de actividades de diversa naturaleza ocupan una parte importante de las quejas tramitadas des-

de el Área de Medio Ambiente. Vemos con preocupación que en Zaragoza y Teruel determinados establecimientos comerciales o de ocio siguen produciendo graves molestias a los vecinos a lo largo de los años, sin que se haya apreciado una voluntad firme de los Ayuntamientos para solucionarlo con medidas apropiadas (antes bien, en un expediente se comprobó que una sala de conciertos carente de licencia había recibido una subvención municipal para realizar tal actividad), sin descartar el cierre hasta que se corrijan las causas de los problemas. Otro expediente que se reitera es el de la deshidratadora existente en Pinsoro, barrio de Ejea de los Caballeros, donde a pesar del tiempo transcurrido no se han materializado en su totalidad las medidas correctoras aprobadas por el Ayuntamiento hace más de 10 años.

Los ruidos de actividades promovidas por la Administración son objeto de queja por parte de los vecinos de los barrios de María Auxiliadora, en Huesca, y de Bardena, perteneciente a Ejea de los Caballeros, que muestran su perplejidad ante actos organizados por Ayuntamientos en espacios públicos que no se ajustan a los límites acústicos y horarios establecidos con carácter general. Confiamos en que las Sugerencias instando el cumplimiento de la normativa, y la necesaria ejemplaridad de la Administración en el cumplimiento de la ley, contribuyan a la mitigación de estos problemas.

El ruido derivado de los transportes públicos también ha sido objeto de queja en Zaragoza, bien por el paso del tranvía, como antes se ha comentado, o los autobuses urbanos, que en las paradas de principio de línea no apagan el motor, lo que resulta realmente incómodo para los vecinos cercanos; la mera aplicación de la normativa de tráfico, que impone el apagado del motor cuando la detención exceda de dos minutos, se antoja suficiente para resolver el problema.

La obligación legal de contar con licencia previa al ejercicio de actividades molestas es recordada a los Ayuntamientos de Alagón y de Alcañiz, en dos expedientes relativos a establecimientos (taller de motos y discoteca, respectivamente) que abrieron sus puertas sin contar con licencia previa, y cuyo expediente se fue tramitando de forma simultánea a esta apertura al público sin asegurar previamente la existencia y eficacia de medidas correctoras para garantizar la seguridad de los usuarios y la ausencia de molestias a terceros. En procedimientos de la misma naturaleza, se recuerda al Ayuntamiento de Zaragoza la importancia de la notificación a colindantes y audiencia a interesados en los trámites de concesión o transmisión de licencias, si bien las Sugerencias dictadas recordando esta obligación legal fueron rechazadas, atendiendo a otras consideraciones que, a nuestro juicio, no justifican la ausencia de trámites tan importantes en el procedimiento administrativo.

Otras cuestiones tratadas en este epígrafe derivan de la difícil convivencia del uso residencial con determinadas actividades que lo degradan, como puede ser la existencia de viviendas en un espacio predominantemente industrial como la calle Campo de Barbastro, y también de peñas de jóvenes en Alcañiz o una carnicería en Tarazona. En la instrucción de estos dos últimos expedientes se comprobó que las ordenanzas municipales no se habían ajustado todavía a los niveles acústicos establecidos en la *Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón*, por lo que se recordó a los Ayuntamientos su obligación de adaptarse en el plazo de un año establecido en su Disposición transitoria primera.

La afección de las obras a los árboles urbanos sigue preocupando en Zaragoza, donde continuamente se tiene noticia de talas de árboles por las obras públicas o la muerte de los mismos por abandono o descuido durante su ejecución; la inexplicable pasividad ciudadana contrasta con la determinación de los habitantes de Maella, cuya unánime reacción ante un proyecto de ampliación de la carretera paró la tala de varios árboles muy representativos y queridos en la localidad, buscándose otras alternativas para la mejora vial respetuosas con el patrimonio natural.

La protección de los espacios naturales ribereños motivó la apertura de un expediente para conocer la situación del Soto de Cantalobos, muy cercano a Zaragoza y en una situación muy apurada a final de verano por la falta de agua, debido esto a diversas causas. Se remitieron sendas Sugerencias al Ayuntamiento de Zaragoza y al Gobierno de Aragón instando su coordinación y la toma de medidas tendentes a su conservación.

En materia de montes hemos visto con preocupación un expediente derivado de la queja por la instalación de un vallado en el término de Biel-Fuencalderas que ha supuesto la ocupación de monte público y el desvío de los caminos que transitaban por el mismo, entre otros el que une ambas localidades, al que se ha dado un paso alternativo por el perímetro exterior del vallado sobre el que resulta poco creíble que pueda suplir la misión que tenían los anteriores. Dado que nuestra Ley de Caza prohíbe los vallados cinegéticos, su levantamiento se hizo presentando un proyecto de granja para animales cinegéticos, pero nunca ha funcionado como tal ni se ha realizado ninguna de las instalaciones previstas, salvo el propio vallado. Si bien se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento de Biel y al Departamento de Medio Ambiente, lo complejo de la situación exige hacer un seguimiento para evitar tanto la apropiación indebida de bienes públicos, devolviendo los caminos y montes al uso público, como la trasgresión de la normativa sobre caza, de forma que no se consolide una situación como la tratada en otras ocasiones sobre el coto de Bastarás, todavía no resuelta a pesar del largo tiempo

transcurrido, siendo preciso que el Gobierno de Aragón apoye a los municipios en estas situaciones, ya que se hallan muchas veces sujetos a presiones que superan sus posibilidades de actuación.

Finalmente, la preocupación por la mejora de los servicios públicos relacionados de alguna forma con el medio ambiente se plasmó en las Sugerencias remitidas al Ayuntamiento de Zaragoza para la introducción de mejoras en el sistema de recogida de vidrio, a fin de evitar los ruidos nocturnos, y a la Diputación Provincial de Zaragoza para dotar de actividad al Parque de Bomberos de Brea de Aragón, construido y dotado para este fin pero sin la actividad que le es propia desde su construcción.

La consulta completa de las resoluciones que se citan puede hacerse a través de la página web www.eljusticiadearagon.es, bien entrando en el Informe Anual 2011 (Actividad >> Informes), o directamente en la pestaña «Sugerencias y Recomendaciones».

ESTUDIOS

Las elecciones locales de 2011 en Aragón[1]

Ricardo Chueca Rodríguez

RESUMEN

Las elecciones locales en Aragón de 2011 se han realizado con la introducción de modificaciones de relevancia en el Censo electoral y en otros aspectos. En general puede hablarse de una estructura de competencia partidaria estable, pero fuertemente determinada por la diseminación de pequeños núcleos de población, que son la mayoría del total de más de 700 municipios, gran parte de los cuales apenas alcanzan proporcionalidad en los resultados representativos. En el otro extremo una gran urbe, rodeada de una conurbación rampante, concentra bastante más de la mitad del total de la población aragonesa. En fin, la celebración simultánea de elecciones locales y autonómicas termina por definir un escenario electoral singular, cuya estabilidad parece querer conmoverse desde 2007.

1 Los datos electorales primarios provienen de la Base de Datos del Ministerio del Interior, a cuyos responsables agradezco su diligencia y eficacia. Han sido consultadas también las BBDD *on line* de dicho Ministerio, así como los resultados oficiales publicados en el *BOE*. Los datos han requerido de tratamiento y de depuración en algunos casos.

Sara Uriel realizó la comprobación final de los Anexos de resultados con su rigor y precisión habitual, pero sólo el autor es responsable final de los errores que pudiere contener el texto que se da a publicar.

ABSTRACT

The local elections in Aragon of 2011 have been carried out with the introduction of relevant changes in the electoral Census and other aspects. In general one can speak of a stable structure of partisan competition, but strongly influenced by the spread of small towns, which are the majority of the total of more than 700 municipalities, most of whom barely proportionality representative results. At the other end a great metropolis, surrounded by a rampant conurbation, concentrates well over half the total population of Aragón. Finally, the simultaneous holding of local and regional elections finishes for define a singular electoral scene, whose stability seems to be moved since 2007.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. **1.** Las elecciones locales. **II.** RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO ELECTORAL. **1.** Normativa reguladora. **A.** Legislación autonómica aragonesa. El problema de la concurrencia normativa. **2.** Elementos del proceso electoral. **A.** El derecho de sufragio. **B.** Los sistemas electorales. **III.** ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES. **1.** Tendencias a nivel de Comunidad Autónoma (1987-2011). **A.** Niveles de participación. **B.** Estructura de la competencia partidaria. **2.** Análisis por provincias. (2007-2011). **A.** Huesca. **B.** Teruel. **C.** Zaragoza. **III.** CONCLUSIÓN. **IV.** ANEXOS.

I. **INTRODUCCIÓN**

El día 29 de marzo de 2011 el *BOE* publicó el RD 424/2011, de 28 de marzo, por el que se convocaban elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el 22 de mayo de 2011. Además de las convocatorias de las CCAA que iban a elegir el mismo día los miembros de sus respectivas asambleas parlamentarias, se daba publicidad también a las que diversas CCAA realizaban para escoger los gestores representativos de diversas entidades territoriales[2].

2 Las comunidades que convocaban a los electores a renovar sus parlamentos o asambleas eran las de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Castilla y León.

La CA de Cataluña convocaba elecciones al Consejo General de Arán por Decreto 298/2011, de 22 de marzo, mientras que Andalucía, por Decreto 65/2011, de 28 de marzo, hacía lo propio para renovar los órganos de gobierno de las entidades locales autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Igualmente actuaba, por Decreto 31/2011, de 25 de marzo, del *Consell*, la Comunidad Valenciana. O Extrema-

Tan magna concentración electoral está garantizada, en cuanto al ámbito local, por el art. 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). El art. 42 LOREG desempeña una función capital, nodal, dentro del delicado equilibrio sistémico de un sistema electoral *multinivel*, como el nuestro.

Ello se percibe nítidamente si adoptamos la perspectiva analítica de las elecciones como *proceso complejo*. Toda elección persigue renovar el correspondiente órgano representativo; pero una renovación democráticamente correcta y sujeta a las reglas de un estado de derecho plantea tal cúmulo de exigencias de todo tipo que convierte la *decisión* de llamada a las urnas en una determinación multifactorial. De ahí que la convocatoria *automática*, es decir por imperativo legal, de elecciones locales supone un inexcusable alivio institucional en la medida en que los actores políticos locales actúan bajo la certeza, salvo circunstancias extremadamente excepcionales para situaciones estrictamente singulares y estadísticamente despreciables, del día de comienzo y del día final de sus mandatos representativos y de gestión.

Pero el carácter *necesario* de la convocatoria no sustrae a los procesos electorales de su inserción en un entorno político-electoral también indisponible. En efecto, los procesos electorales se insertan en una campaña electoral inevitablemente teñida de factores que nos aproximan a una suerte de *elecciones cuasigenerales*, que no deben confundirse con las elecciones a Cortes Generales[3].

Así pues debemos comenzar a ir aceptando que no disponemos de un sistema electoral local que permita una arena política específica *definida*. Incluso para aquellos territorios en que celebran comicios autonómicos de modo aislado renovando sus parlamentos en fecha propia, cual es el caso en la actualidad de Andalucía, Cataluña, Galicia, y País Vasco, la simultaneidad temporal con las elecciones locales, más otros factores que iremos aludiendo, configuran un escenario *multinivel* suficientemente intenso como para dificultar el nacimiento de escenarios políticos propios[4].

dura, Decreto 37/2011, de 28 de marzo, por el que se convocaban elecciones de vocales de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores de Extremadura. O, finalmente, Baleares que renovaría sus Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza por la convocatoria realizada por Decreto 4/2011, de 28 de marzo.

3 Que, además de las elecciones locales, 13 de las 17 CCAA celebren su competición electoral al mismo tiempo, más las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, abre siempre un escenario político-electoral con tendencia a ocupar el *escenario político general*.

4 Nótese además para el caso de la CA del País Vasco, que también se eligen los miembros de las tres Juntas Generales de los Territorios Forales al tiempo que los concejales.

Qué dimensión tenga la competencia partidaria, cuáles sean los temas de campaña y, en definitiva, hasta qué punto las elecciones locales pueden servir para construir espacios de deliberación colectiva en clave local es, siempre y por tanto, algo imprevisible.

Incluso sostener que, al igual que ocurre en la mayoría de los países democráticos más próximos a nuestro modo de concebir la política, las elecciones locales son *elecciones de segundo orden*, plantea un problema sobre el que cualquier pronunciamiento supone un riesgo científicamente elevado. Quizá porque, a diferencia de cualquier otro proceso electoral, lo único cierto es que el elector acude a elegir a los gestores del ente territorial en el que se desenvuelve su diario devenir. Pero las condiciones de formulación de ese mismo voto pueden convertir dicho objeto en irrelevante.

Que sea o no así no depende de la legislación, ni siquiera de los actores políticos, sino del encaje de dicho proceso en el escenario político general. Y eso está sujeto, en un estado democrático, a las leyes que rigen los procesos políticos de largo aliento. De ahí que unas elecciones que, localidad a localidad, pueden arrojar resultados perfectamente compatibles con la situación, pueden estar simultáneamente alimentando una *explosividad política agregada*[5].

Las elecciones locales poseen pues, o pueden poseer con alguna frecuencia, un *segundo significado*. Este es el que, a la vista de las convocatorias hasta ahora celebradas –son ya nueve–, parece presentar dificultades en su percepción por el *ruido* que introduce tan intensa concentración y solapamiento de procesos como la someramente descrita.

1. **Las elecciones locales**

Como decíamos, las elecciones locales configuran un proceso muy complejo. Aunque no toda esa complejidad afecta al caso aragonés, una mínima metodología multinivel obliga a resumirla en lo posible. De otro modo correríamos el riesgo de incurrir en errores analíticos gruesos.

Se trata para empezar, no de uno, sino de varios procesos electorales. Y ello es así no porque se trate de aplicar sistemas electorales distintos, sino porque se trata de integrar órganos de distinta naturaleza.

5 Un caso límite, y hay que mencionarlo porque es uno de nuestros activos históricos significativos, fue la convocatoria por la Restauración desfalleciente de las elecciones municipales de abril de 1931, cuyo efecto no consistió en renovar los entes locales, sino en declarar la quiebra de la Monarquía y la proclamación de la II República de modo cabalmente *eléctrico*. Y nadie, nadie, lo esperaba.

1. Proceso de elección de concejales del órgano municipal.
2. Proceso de elección de alcalde del órgano municipal.
3. Proceso de elección de los Consejeros de los Cabildos Insulares del Archipiélago Canario.
4. Proceso de elección a las Asambleas de Ceuta y Melilla.
5. Proceso de elección de los Diputados de las Diputaciones Provinciales de Régimen Común
6. Proceso de elección de alcalde de los municipios en régimen de Concejo Abierto.
7. Proceso de elección de Alcaldes Pedáneos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Es evidente que los procesos 1 a 5 poseen una naturaleza política tal que permite integrarlos en lo que podríamos llamar un escenario de competencia partidaria. Mientras que los 6 y 7, pudiendo llegar a poseer una naturaleza política especialmente intensa, ésta afecta a un reducido grupo de ciudadanos y en ningún caso puede sometérsele a una agregación del tipo de competencia partidaria de los procesos 1 a 5.

Si excluimos los procesos de los Cabildos y los de las Ciudades Autónomas, más la elección de Alcalde que se articula mediante procesos de otra naturaleza, serán relevantes por tanto las elecciones de concejales y, en algún modo, las de Diputados Provinciales, que no son objeto de estudio aquí por poseer una naturaleza electoral singular.

Pero es preciso llamar la atención sobre una importante línea de escisión dentro del proceso de elección de los concejales.

La LOREG introduce una distinción en relación con las reglas de elección, es decir, con el tipo de voto, atendiendo al tamaño de la población (no al número de electores del Censo sino al de habitantes). Las cifras-frontera son 250 y 100 habitantes[6]. Dentro de ellas deben destacarse por su importancia las modificaciones operadas por el art. único.54 de la LO 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la LOREG. Consisten en introducir una importante escisión en cuanto al número de concejales asignados a los municipios más pequeños, alterando sustancialmente el art. 184 LOREG hasta entonces vigente. Donde la

6 En puridad se trata de dos cifras que perfilan tratamientos muy distintos en diversos aspectos del régimen local. Pero es evidente su relevancia en cuanto al sistema electoral, el carácter de electores y elegibles de todos los miembros para la elección de Alcalde, la exclusión del alcalde que pierde una moción de confianza para volver a presentarse como candidato, la estructura de la pedanía, etc. Cfr.: arts. 196 c), 197 *bis* 4.b, 199.3 LOREG...

cifra de habitantes sea inferior a 100 el órgano estará compuesto de tres concejales; y de cinco si sus habitantes superan los 100 sin alcanzar a sobrepasar los 250. Modificación extremadamente importante introducida en la última reforma y seguramente necesaria a la vista de la inconcusa regla fáctica que dice que desaparecen los habitantes, pero jamás sus municipios.

Esta decisión es muy importante en Aragón teniendo en cuenta el carácter extremadamente disperso y desequilibrado de su distribución poblacional. La norma ha propiciado una importantísima transformación de la estructura representativa de una parte destacada de los municipios aragoneses (157, es decir, el 21,5 % del total de municipios). Ha reducido a tres los concejales a elegir, *nuevos* arts. 184 a) y b) LOREG y alterado así sensiblemente el modelo de representación y gobierno de los muy pequeños municipios, intentando paliar los efectos colaterales de unas estructuras que no acaban de adaptarse a la distribución poblacional de los nuevos tiempos. Pero los efectos de estos cambios han sido muy distintos según provincia. Mientras que en Huesca se incluye en este bloque de municipios inferiores a 100 un 7,4 % del total, Teruel eleva la cifra al 32,6 %, mientras que Zaragoza se mueve en el entorno de la media regional, 22,1 %.

Sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre el tema al analizar resultados electorales, es preciso aquí poner ya de manifiesto el efecto *fuerte* de este factor a la hora de condicionar la auténtica naturaleza de una parte sustancial de las elecciones en los entes locales aragoneses. En concreto, 393 municipios, es decir, el 53,7 % se mueven por debajo del umbral de 250 habitantes; de los que a su vez un 21,5 % por debajo de 100 habitantes.

Concluyamos pues que los procesos electorales en los entes locales de este tamaño bajo o mínimo adquieren una naturaleza extremadamente distinta respecto de los de tamaño superior. Así cabría suponerlo siquiera desde criterios meramente sociológicos.

Pero la LOREG inició hace tiempo un camino dirigido a paliar de algún modo las dificultades técnicas de la realización de procesos electorales con abstracción del tamaño del municipio. En esta línea ha optado finalmente por un modelo electoral que permite, por las razones que veremos más adelante ligadas a la configuración del órgano representativo provincial –diputaciones– como un órgano elegido *en segundo grado*, aunque esta caracterización sea algo imprecisa, obtener un significado político de la elección hasta en el lugar más pequeño y recóndito. Y, al tiempo, pretende proporcionar un tipo de legitimidad política a los gestores del ente local más adecuada y funcional al vínculo imaginable en grupos sociales extremadamente reducidos trabados por vínculos de la vida diaria irreductibles a un proceso político electoral cual pueda ser el de una gran urbe al uso. Este compromiso se resuelve mediante un sistema de lista abierta y voto corregido, recogido en el art. 184 LOREG tan reiteradamente invocado.

Ahora bien, esta solución, razonablemente pragmática, nos obliga a advertir de alguno de sus efectos colaterales. En este sentido, nada sería más incorrecto que pretender obtener de los resultados en municipios de muy pequeño tamaño algo parecido a un significado político que permita su agregación con los resultados finales, no ya de una urbe, sino de la cabeza de comarca o partido judicial. Tal agregación no puede pasar impunemente, si debemos algún respeto al rigor del análisis electoral, de la pura aritmética a los meros efectos de los cálculos del reparto de escaños a disputar en el órgano representativo de la corporación provincial. Entre otras cosas porque se trata de magnitudes heterogéneas que no permiten su adición sino de modo presuntivo, como veremos[7].

En resumen, uno de cada cinco aragoneses eligen a sus representantes locales para la gestión de los intereses de su muy pequeño municipio y, al tiempo, ven convertidos sus votos en unas magnitudes llamadas a transmutarse en otro nivel representativo en parte de una agregación aritmética que prefigura cuotas de representación política de naturaleza muy distinta. En la medida en que esa quinta parte de votantes produce una respuesta para la que no ha sido preguntado *a ciencia cierta* los resultados de estos municipios deben ser tratados con todo tipo de matices y reservas. Quede pues hecha la advertencia.

II. **RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCESO ELECTORAL**

Es la propia Constitución, en su art. 140, la que establece el marco o modelo electivo para los concejales miembros de los órganos representativos de los municipios. "Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley". Del mismo modo establece el criterio de elección de los Alcaldes, "Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos". Y finalmente, constitucionaliza el modelo de gobierno local en régimen de concejo abierto, cuya regulación remite a la ley.

7 Véase al efecto el texto literal que transcribimos del párrafo 2 del art. 205 LOREG para atribuir los puestos de Diputados provinciales: 2. *A los efectos previstos en el número anterior, en los municipios de menos de 250 habitantes a los que se refiere el art. 184 de esta Ley,* el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura *se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro. Se corrigen por defecto las fracciones resultantes.*

Es por tanto la misma norma legal la que constituye un *resultado electoral convencional* para poder ser contabilizado, cual si se tratara de magnitudes homogéneas, junto con las cifras de los apoyos obtenidos en los municipios que se acogen al sistema de lista cerrada y bloqueada...

Evidentemente esta es la regulación constitucional directa. Pero sobre aquellos rasgos es preciso proyectar los preceptos constitucionales concurrentes. De un lado la configuración constitucional del derecho de sufragio como un derecho fundamental *ex* art. 23 CE. Lo que significa que los concejales son representantes y, además y al mismo tiempo, son *representativos*[8]. Una representatividad que de nuevo reproduce el art. 141 CE para referirse a la configuración institucional del gobierno y administración provincial. En definitiva, y de acuerdo con la doctrina constante del TC, toda autoridad pública representativa obtiene su legitimidad, directa o indirecta, del proceso electoral. Directa para el caso de los representantes municipales, indirecta para el caso de las miembros de las Diputaciones.

A su vez, un proceso electoral libre y una competencia partidaria propia del estado democrático de derecho incluye necesariamente un conjunto de exigencias que podemos calificar de *estándares*. Este es el caso de una panoplia de derechos como el de libertad ideológica, art. 16 CE, libertades de expresión e información, art. 20 CE, etc., que integran por tanto el escenario sin el que la confrontación electoral no es posible o resulta desvirtuada.

1. **Normativa reguladora**

La materia de elecciones locales constituye un integrante básico del régimen local, en base a la regla competencial 18ª del art. 149.1 CE[9].

Pero por otro lado, y según sabemos, el art. 81.1 CE prescribe ley orgánica cuando la materia regulada esté incluida en "el régimen electoral general". A su vez, el concepto de régimen electoral general fue precisado por el TC en STC 38/1983, en que entendió del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma de Elecciones Locales de 2 de marzo de 1983[10].

8 Lo que vincula el proceso electoral a su articulación a través de los partidos políticos constitucionalmente definidos en el art. 6 CE, como instituciones que agregan ideas e intereses y desempeñan una función de legitimación del sistema político.

9 STC 2-2-1981. Y posteriores. Se entienden incluidas en dicha regla las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas de las Entidades locales.

10 STC 38/1983. "El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

En conclusión, la reforma de la Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y, en consecuencia, le corresponde esta calificación de conformidad con el art. 81 de la Constitución". FJ 3.

De este modo la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), al no poseer carácter orgánico, resulta inhábil para la regulación de los aspectos *generales* del régimen electoral involucrados en los procesos electorales locales. Pero, claro está, no impide la intervención del legislador ordinario en aquellos aspectos *particulares* o privativos. Aunque no se le ocultará al lector la dificultad de trasladar esta distinción analítica a una delimitación normativa, sobre la que debe además proyectarse la incidencia de las competencias de las CCAA. De hecho es la propia LOREG la que opera un reconocimiento formal de tales límites, por lo que se refiere a las entidades locales de ámbito inferior al municipio en su art. 199, así como el art. 45 LBRL[11].

En resumen, la normativa reguladora en materia electoral local se encuentra recogida en normas de naturaleza orgánica derivadas de las exigencias constitucionales en cuanto al sistema de fuentes normativas, LOREG. En otra parte, en aquella inferida de la exigencia propia de la regulación de materia básica, en la LBRL y su legislación de desarrollo. Y, finalmente, en función de los títulos competenciales habilitantes, se encuentra regulada en legislación autonómica.

A. *Legislación autonómica aragonesa. El problema de la concurrencia normativa*

Para el caso aragonés, el art. 82.2 EAr, LO 5/2007, de 20 de abril, declara que "se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen del Concejo Abierto". Con este amparo estatutario se aprobó la Ley de Cortes de Aragón, 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos[12].

11 Véase el art. 209. Respeto a regímenes autonómicos y forales, tal y como ha quedado redactado por el art. único.14 de Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero. La reforma no afecta al contenido que ahora nos interesa. "Lo regulado en el presente Capítulo se entiende sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales, ...".

12 Que deroga expresamente la Sección primera del Capítulo VI del Título II de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).

La Ley aragonesa de Concejos Abiertos se encuentra sometida a una impugnación ante el TC por el Gobierno central. Recurso 2725/2010, que sostiene inconstitucionalidad de los arts. 3 a), 8, 16.2, 17, DDAA Primera y Segunda y DT Única. La suspensión de vigencia de los preceptos impugnados quedó enervada por ATC de 22 de julio de 2010 (*BOE* núm. 87, 3 de agosto).

Sobre el Concejo Abierto y su nueva Ley reguladora en Aragón, Ramón SALANOVA ALCALDE: «El Concejo abierto en Aragón. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009*, 1, Zaragoza, (2010).

Por otro lado, y en lo que se refiere a Entidades Locales menores, El EAr, art. 81.2, fija que: "Por Ley de las Cortes de Aragón podrá regularse la creación, organización y competencias de las áreas metropolitanas. Igualmente, regulará las entidades de ámbito territorial inferior". Mientras que el art. 75, regla 11ª, EAr, atribuye con carácter compartido en los términos de su párrafo inicial, "El desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales".

Pero a la Ley aragonesa de Concejos Abiertos ha venido a sobreponerse la modificación operada por la LO 2/2011 de reforma de la LOREG en lo que afecta a esta materia[13]. Dicha LO introduce importantes modificaciones en materia de régimen local, incidiendo frontalmente en lo dispuesto en los arts. 29 y 46 LBRL. En esencia, se trata de cambios en el régimen de concejo abierto, frecuente en los muy pequeños municipios, y de aplicación, dentro del respeto competencial, en todo el territorio del Estado. Y el encaje de ambas regulaciones es, como pone de manifiesto Pueyo Moy, ciertamente problemático[14].

Esta situación tan compleja se resolvió finalmente mediante la publicación del D. 14/2011, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, *por el que se aprueba la relación definitiva de los municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecen en régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, y se publica la relación de municipios tradicionales, la de municipios y entidades locales menores de menos de 40 habitantes y la de aquellos con una población de 40 a 99 habitantes que se regirán mediante democracia representativa*[15].

13 Será de gran utilidad para toda esta problemática la lectura de Jorge PUEYO MOY: «La incidencia en los Concejos Abiertos y Entidades Locales Menores de Aragón de la modificación del régimen de Concejo Abierto en la Ley 7/1985, operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, 2 (2011), pp. 363-380.

14 *Ibidem.*

La Diputación Provincial de Teruel, a la entrada en vigor de la Ley aragonesa de Concejos Abiertos de 2009, emitió un Informe a través de su Servicio de Asistencia Técnica a los Municipios, haciéndose eco del problema que planteaba la aplicación de la Ley autonómica. El Informe está fechado en 11 de febrero de 2010, y elaborado por Francisco Algás Arnal Secretario-Interventor adscrito al Servicio de Asistencia a Municipios de la Excma. Diputación Provincial de Teruel. Se publicó en el *BOP*.

15 Un Decreto exigido por la Ley de Concejos Abiertos. Su resultado final, en cuanto a la ordenación de los municipios de cara al modelo de proceso electoral como consecuencia de lo allí dicho lo encontrará el lector en ANEXO I. De un lado por su:

"**Disposición Adicional Primera. Posibilidad de mantenimiento del régimen de Concejo abierto.**

2. **Elementos del proceso electoral**

En este epígrafe trataremos sólo aquellos aspectos del proceso que, por diversos motivos, deben ser destacados, bien por las especialidades que presentan en el caso de procesos electorales locales, bien por haberse introducido novedades relevantes respecto de anteriores elecciones.

A. ***El derecho de sufragio***

En principio el derecho de sufragio activo forma parte del derecho fundamental del art. 23.1 CE, por más que la Constitución lo reitere, según vimos, en el art. 140. A su vez el *ejercicio* del derecho está condicionado a la inscripción del titular del derecho en el registro administrativo correspondiente: el Censo Electoral.

La titularidad del derecho de sufragio ha sufrido, para las elecciones locales, o mejor está sufriendo, una ampliación y una restricción. La vía de apertura está anclada en el art. 13.2 CE, a partir aunque no sólo, de la reforma para adaptarse a los contenidos del Tratado de Maastricht que, según se sabe, establecía en su art. 8.1, párrafo 2, del Tratado Constitutivo la aplicación a los ciudadanos europeos residentes en España de las mismas condiciones en relación

.....

Aquellos municipios y entidades locales menores que resulten afectados por aplicación del artículo tercero, por tener una población entre 40 y 99 habitantes, *podrán solicitar* la permanencia en el régimen de Concejo abierto. Con tal fin, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, plantearán petición en ese sentido al Gobierno de Aragón, previo acuerdo de la Asamblea, aprobado por mayoría absoluta, adjuntando la documentación que acredite el correcto funcionamiento del régimen de Concejo abierto.

Aportados al procedimiento los informes oportunos, *el Consejero competente en materia de régimen local propondrá al Gobierno de Aragón la decisión que proceda*, que se adoptará mediante Decreto".

Y de otro por la:

"**Disposición transitoria. Única. Aplicación del nuevo régimen de Concejo abierto.**

1. Todas las entidades locales que funcionen en régimen de Concejo abierto a la entrada en vigor de la presente Ley continuarán rigiéndose por dicho régimen hasta la celebración de elecciones locales. *Con anterioridad a su convocatoria, el Gobierno de Aragón comunicará a la Administración General del Estado la relación de municipios y entidades locales menores que han de continuar rigiéndose por el sistema de Concejo abierto o los que, con una población inferior a 100 habitantes, pasan a regirse por Ayuntamiento o Junta vecinal*.

2. En todo caso, a los municipios que actualmente se rigen por el sistema de Concejo abierto les serán aplicables los preceptos de la presente Ley que regulan su gobierno y administración y su funcionamiento a partir de su entrada en vigor". Cursivas nuestras.

con la titularidad y el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales de que gozaran los nacionales españoles[16]. A esta vía de ampliación debe añadirse la potentemente desplegada los últimos años en base a la inclusión en los censos electorales locales de un gran número de personas inmigrantes pertenecientes a países con los que el Reino de España ha ido suscribiendo convenios de reciprocidad –mediante canje de notas normalmente– por los que mutuamente los respectivos nacionales adquieren la capacidad de ejercer el derecho de sufragio en los países respectivos, dadas determinadas condiciones[17].

Desde este punto de vista podríamos hablar de una *potencial* ampliación progresiva. En efecto, en general, los porcentajes de participación de estos electores son bajos o muy bajos, aunque con una leve tendencia creciente[18].

16 Aunque las condiciones técnicas no sean exactamente las mismas, pues en el caso que nos ocupa el voto posee ciertas características de *rogado*, es decir, requiere de un conjunto de actos por parte del eventual votante. Lo que, como es sabido, no ocurre en el caso de los nacionales españoles, pues su inclusión en el Censo es automática a partir de los Padrones municipales.

La norma reguladora es la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA72264/2010, de 20 de julio, (*BOE* núm. 27 de agosto) por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales. Y Resolución de 1 de marzo de 2011, de la Oficina del Censo Electoral, sobre actualización mensual y censo cerrado, resolución de reclamaciones y censo vigente para las elecciones de mayo de 2011, que adapta los procedimientos a las modificaciones del Censo introducidas por la LO 2/2011 (*BOE* núm 74, 28 de marzo).

17 Los países con los que, dadas las condiciones relativas de homogeneidad, se han articulado condiciones mutuas de ejercicio del sufragio en elecciones locales, son Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Cabo Verde, Burkina Faso, Corea, Islandia y Nueva Zelanda. Venezuela está en trance de ello.

El Gobierno anunció en 2009 su disposición a ampliar los acuerdos a más países, siempre que se cumplan las condiciones de reciprocidad y que su legislación sea susceptible de cumplir las condiciones de reciprocidad. Así ha sucedido con Marruecos y Argelia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Andorra. Cfr. Manuel CARRASCO DURÁN: «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades», *QDL. Cuadernos de Derecho Local,* 22 (febrero 2010), pp. 147 ss. Y la bibliografía allí referida.

Con Noruega está vigente desde 6 de febrero de 1990.

18 Una estimación sobre cifras del INE podría cifrar los posibles votantes sobre las siguientes cantidades. Aragón: 121.584, de los que 18.277 en Huesca, 11.823 en Teruel y 91.484 en Zaragoza. Tampoco parece que se den movimientos dirigidos a agrupar votantes en torno a candidaturas de nacionales de los grupos más nutridos.

Cuadro 1

Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos residentes en España con derecho a voto en elecciones locales. 2011

	Votantes	% s/Total censo
Total nacional	479.933	1,36 %
Huesca	2489	1,40 %
Teruel	1441	1,26 %
Zaragoza	7349	1,00 %
Aragón	11.279	1,10 %

Fuente: INE

Pero la reciente reforma de la LOREG, operada por la LO 2/2011, ha introducido un cambio hace tiempo necesario. En efecto, hasta estas últimas elecciones locales de 2011 todo elector español podía emitir su voto para la elección de sus representantes locales. El problema radicaba en que una parte de tales electores, integrados en el Censo Especial de Residentes Ausentes (CERA), jamás había vivido en España, jamás había incluso estado en España y no conocía en lo más mínimo la problemática del ente local al que formalmente pertenecía a través del CERA[19].

La reforma legal se hizo perentoria, lo que llevó a modificar el art. 2 LOREG, mediante la introducción de un nuevo párrafo 3: "En el caso de *elecciones municipales*, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales *es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España*[20]". Sólo pues los vecinos residentes en el municipio podrán elegir sus munícipes. Téngase en cuenta que en los últimos 20 años el CERA se había multiplicado por 12, debido a muy distintos motivos[21].

19 No siendo infrecuente la pertenencia aleatoria a un municipio al que el funcionario correspondiente adscribía convencionalmente al votante. Fácilmente se comprenderá que esta reiteración de lo que legalmente era posible había alimentado estrategias de recolección de votos, especialmente en Latinoamérica, llegando a darse el caso de algún pequeño municipio que debía la composición de su consistorio a votos venidos de allende los mares. Este fenómeno no se produjo nunca en Aragón, o no nos consta, entre otras cosas por la débil tendencia migratoria a países extranjeros. Pero no era práctica insólita en algunas zonas gallegas y canarias.

20 Cursivas nuestras.

21 Desde 118.834 españoles en 1987 hasta los 1.389.916 de octubre de 2010. Fuente: OCE-INE.

Seguramente en el inicio de nuestro actual estado democrático, esta generosidad en la atribución del sufragio en elecciones locales, podía verse como un acto simbólico de devolución del derecho perdido por los millones de exiliados republicanos al final de la Guerra Civil. Incluso una legítima prolongación simbólica a favor de generaciones de hijos de españoles vinculadas al pasado común de los trasterrados podía concebirse como modo de paliar una deuda colectiva. Pero este débil hilo se ha disuelto ya en muchos casos; siquiera por el mero trascurso del tiempo.

Esta situación, su insostenibilidad más bien, se puso definitivamente de manifiesto con la entrada en vigor de la *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*. En la Disposición adicional séptima de dicha norma, se establece lo siguiente en relación con la adquisición de la nacionalidad española.

> "1. Las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español podrán optar a la nacionalidad española de origen si formalizan su declaración en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Disposición adicional. Dicho plazo podrá ser prorrogado por acuerdo de Consejo de Ministros hasta el límite de un año. 2. Este derecho también se reconocerá a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio."

Todo parece indicar que por esta vía van a adquirir la nacionalidad española un número de personas que pueden incrementar en torno a entre el 10 y el 15 % el volumen actual del CERA. Ello quizá ha empujado finalmente a la sensata decisión de afrontar su revisión.

Así pues sólo quien figure inscrito en el Padrón de una entidad local, es decir, posea la condición de vecino según los arts. 53 a 56 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RD 1690/1986, de 11 julio), podrá emitir su voto en elecciones locales. Ello ha llevado a la derogación del contenido del art. 190 LOREG, que regulaba precisamente el voto en elecciones locales de los residentes ausentes.

Se llega así al correcto resultado de, al exigir la condición de vecino, ajustar a un criterio razonable el nexo integración-representación. Y se evita que en el futuro se reproduzcan situaciones que agrietaban la legitimidad de los órganos representativos en entidades locales de pequeño tamaño con altos porcentajes de familiares emigrantes de segunda o tercera generación[22].

22 Sobre la recientes reformas de la LOREG, de Ricardo CHUECA / Juan Carlos GAVARA DE CARA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. Para este tema cfr. pp. 36-39 y 103-110.

B. *Los sistemas electorales*

Como es sabido la LOREG posee una plausible y más que probada tendencia codificadora. Y puede decirse que en esta línea ha conseguido logros importantes al configurar estándares transversales que se imponen en diversos procesos electorales de muy distinta naturaleza. Así ocurre con los componentes clave de todo proceso electoral: derecho de sufragio, Censo, presentación de candidaturas, garantías del proceso y de los derechos fundamentales en juego, normas sobre campaña electoral, financiación, espacios de propaganda electoral en los medios públicos, etc.

Esto no quiere decir que todo proceso electoral local *persiga o produzca* los mismos efectos. Se trata más bien de operar siempre con los mismos módulos y reglas básicas, en la idea de que los efectos varían en función de las circunstancias concretas en que se aplica.

Pues bien, con todos los matices que después introduciremos, nuestros sistemas electorales son todos ellos proporcionales y de lista, que puede ser abierta o cerrada. El distrito o circunscripción coincide con el término municipal.

Ahora bien la proporcionalidad posee una excepción en los municipios de tamaño inferior a 250 habitantes, en donde el sistema es *mayoritario corregido*, atribuyendo al elector la capacidad de escoger un máximo de candidatos inferior en uno al número de concejales a elegir (4 si 5, 2 si 3). A su vez los municipios de tamaño inferior a 100 habitantes tienen prevista la opción por el Concejo Abierto o por el modelo representativo, en los términos –para Aragón– que ya hemos mencionado y cuya relación de municipios figura, como también se dijo, en Anexo I.

El modelo proporcional para los entes locales superiores a 250 habitantes establece la aplicación de la regla *D'Hondt* para la distribución de escaños entre las candidaturas. Como se sabe este sistema posee un efecto de *geometría variable* comenzando a devolver proporcionalidad en su aplicación a partir de 7 escaños. Por debajo de ese tamaño de municipio se comporta como un sistema de efectos fuertemente mayoritarios, es decir, favorecedor de las posiciones de las candidaturas más votadas. A lo que contribuye el efecto catalizador de la barrera electoral del 5 %, es decir, la necesidad de alcanzar un mínimo del 5 % de los votos válidos (o sea, votos a candidaturas más votos en blanco) emitidos para concurrir al reparto de escaños, art. 180 LOREG, que remite en cuanto a la fórmula a lo establecido en el art. 163.1 LOREG para la atribución de los escaños en elecciones al Congreso de los Diputados, convirtiendo así a la regla *D'Hondt* en regla *estándar* de nuestro sistema electoral.

La proporcionalidad del sistema presenta pues fuertes limitaciones. Esto no debe entenderse como un disvalor. En realidad un sistema representativo es adecuado cuando cumple todas las funciones que el ordenamiento le enco-

mienda. Y es preciso recordar, especialmente en la organización de la administración local, la importancia de contar con órganos capaces de articular políticas al tiempo que éstas persiguen ser congruentes con la voluntad de los electores. De modo que, al menos en nuestro caso aragonés, el sistema posee una fuerte tendencia a la formación de mayorías en los consistorios, desde el respeto a la voluntad de los electores, pero entregando representatividad a cambio de gobernabilidad. Lo que, insistimos, no tiene por qué verse necesariamente como disfuncional. Ni lo contrario, claro.

Ahora bien, todo lo anterior debe ser puesto en relación con la distribución poblacional de los aragoneses a lo largo y ancho del territorio. Una magnitud fuertemente descompensada.

CUADRO 2

Municipios y concejales según tamaño (núm. de habitantes). 2011

HABITANTES MUNICIPIO	NÚMERO MUNICIPIOS	% S/TOTAL	CONCEJALES
100	153	20,96 %	3
101-250	239	32,74 %	5
251-1000	225	30,82 %	7
1001-2000	53	7,26 %	9
2001-5000	37	5,07 %	11
5001-10.000	11	1,51 %	13
10.001-20.000	9	1,23 %	17
20.001-50.000	2	0,27 %	21
>600.000	1	0,14 %	31

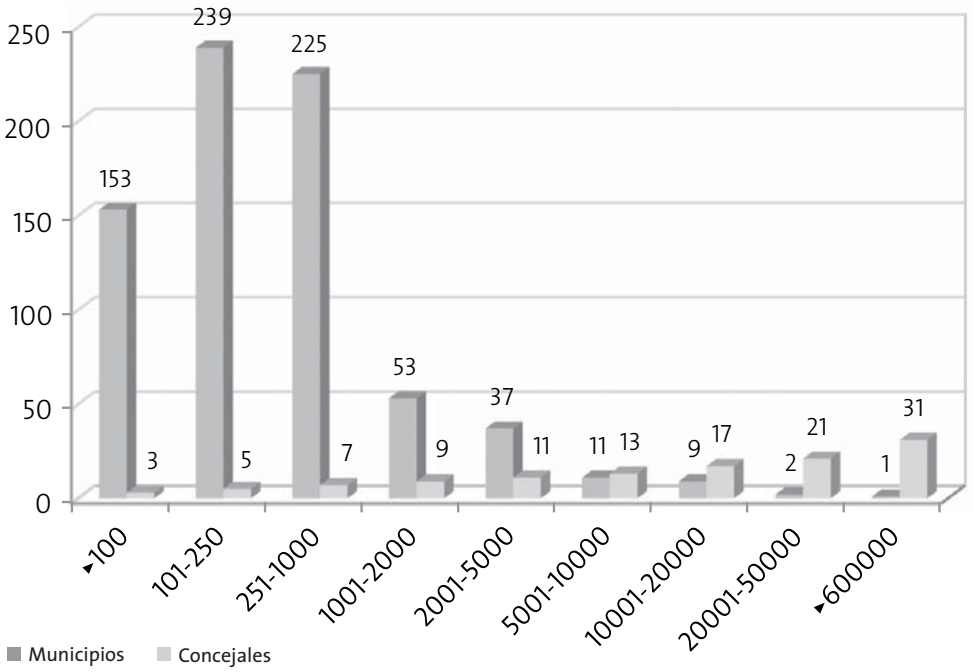
Fuente: INE

El resultado del CUADRO 2 pone de manifiesto que más de la mitad, con mucho, del total de municipios aragoneses se eligen mediante un sistema electoral de marcado efecto o sesgo mayoritario. Efectivamente estos resultados pueden ser matizados en función de los pactos entre las fuerzas políticas para la formación de mayorías de gobierno; pero en todo caso caben pocas dudas de su sesgo fuertemente mayoritario[23].

23 No se han excluido de las cifras ninguna modalidad de municipio.
Y debe recordarse también que algunas cifras de resultados en municipios son convencionales, es decir, elaboradas a los efectos del cómputo para el reparto de puestos de Diputado Provincial para cada candidatura. Cfr.: art. 205.2 LOREG.

Gráfico 1

Municipios y concejales según número de habitantes. 2011



Debe añadirse además que la escala de la columna derecha incluye a su vez en los respectivos subtramos fuertes desproporciones internas, pudiéndose decir que la horquilla de proporcionalidad *interna* para cada uno de los subtramos confiere indudablemente más incisividad a la tendencia. Quizá podría haberse diseñado una tabla con más gama de tramos en el art. 179 LOREG; al no haberse hecho y optar por una gama reducida de magnitudes en la escala, se ha producido una amplificación del efecto mayoritario atendiendo a la configuración de la horquilla de magnitudes en habitantes que ofrecen los municipios aragoneses.

En resumen, para cuatro de cada cinco municipios aragoneses el sistema electoral no garantiza una proporcionalidad digna de tal nombre. Lo que visto de otro modo significa que proporciona una fuerte prima mayoritaria para 600 municipios. Para bien, puesto que se hace más fácil la formación de mayorías de gobierno, y para mal, porque produce una laminación de la representatividad, tanto más intensa potencialmente cuanto menor sea el tamaño del municipio.

Aunque lo anterior deba matizarse si realizamos una desagregación por provincias, que nos proporciona instructivos datos complementarios.

Cuadro 3

Distribución municipios según tamaño y provincia. 2011

Habitantes municipio	Huesca % s/total	Teruel % s/total	Zaragoza % s/total
>100	6,93 %	33,90 %	21,16 %
101-250	39,60 %	32,63 %	27,30 %
251-1000	37,62 %	24,58 %	30,72 %
1001-2000	9,41 %	4,24 %	8,19 %
2001-5000	2,97 %	3,39 %	7,85 %
5001-10.000	0,50 %	0,42 %	3,07 %
10.001-20.000	2,48 %	0,42 %	1,02 %
20.001-50.000	0,00 %	0,42 %	0,34 %
50.000-100.000	0,50 %	0,00 %	0,00 %
>600.000	0,00 %	0,00 %	0,34 %

Fuente: INE

Cuadro 4

Distribución población según tamaño municipio. 2011

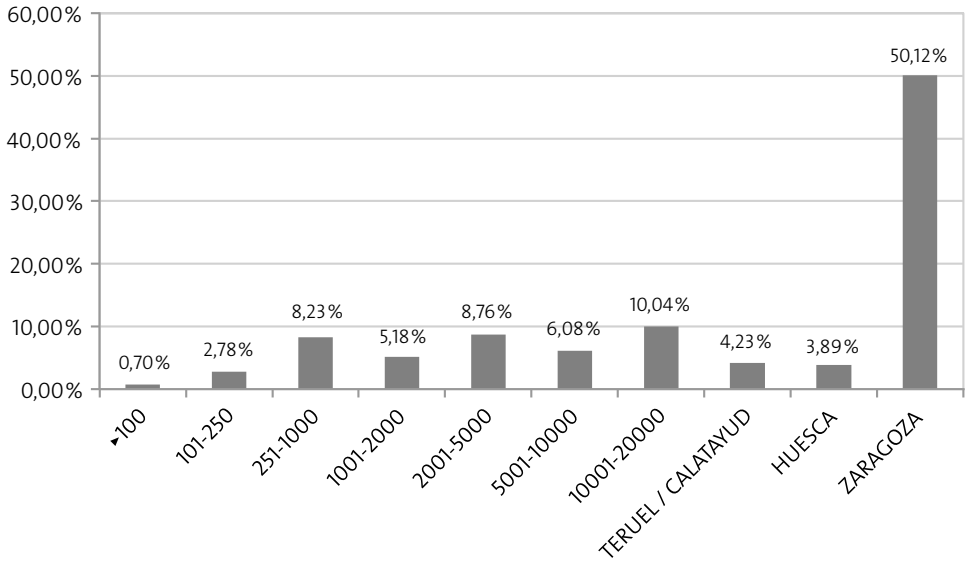
Habitantes municipio	Huesca % s/total	Teruel % s/total	Zaragoza % s/total	ARAGÓN % s/total
>100	0,41 %	3,25 %	0,38 %	**0,70 %**
101-250	5,59 %	8,58 %	1,25 %	**2,78 %**
251-1000	15,89 %	20,26 %	4,64 %	**8,23 %**
1001-2000	11,15 %	8,94 %	3,22 %	**5,18 %**
2001-5000	8,23 %	17,74 %	7,54 %	**8,76 %**
5001-10.000	4,12 %	5,76 %	6,59 %	**6,08 %**
10.001-20.000	31,72 %	11,21 %	4,78 %	**10,04 %**
Teruel/Calatayud	0,00 %	24,26 %	2,23 %	**4,23 %**
Huesca	22,90 %	0,00 %	0,00 %	**3,89 %**
Zaragoza	0,00 %	0,00 %	69,37 %	**50,12 %**

Fuente: INE

Los cuadros 3 y 4 son suficientemente expresivos de los enormes desequilibrios estructurales de la distribución institucional y de su correlato poblacional. Unos desajustes que quizá no encuentren en los problemas organizativos y representativos puestos de manifiesto por los procesos electorales para integrar sus órganos de gestión y representación las mayores dificultades para la organización eficiente de la vida diaria en muchos entes locales.

Gráfico 2

Distribución poblacional según tamaño municipio. En porcentaje. Aragón. 2011



III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

1. Tendencias a nivel de Comunidad Autónoma (1987-2011)

Siete procesos electorales, arrancando desde las primeras elecciones celebradas bajo la vigencia de la LOREG y las también primeras autonómicas celebradas al amparo de la Ley 2/1987, Electoral de la Comunidad Autónoma, configuran un espacio electoral suficientemente homogéneo y amplio como para poder ensayar un intento de modelo electoral municipal en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Evidentemente su relevancia es estrictamente politológica pues, con las salvedades que se han hecho y se harán, la pugna política partidaria en elecciones locales posee un componente singular y específico frecuentemente

condicionado por las peculiares características de cada *arena electoral*. A su vez la dimensión de la confrontación, atendido el tamaño del municipio y la concurrencia de factores multinivel –sendos componentes estructurales del caso aragonés–, no deja de proponer siempre un *significado político global y autónomo*, frecuentemente teñido de elementos políticos de naturaleza simbólica. Quién venza, no quién gobierne –lo que es muy distinto–, en las siempre simultáneas elecciones autonómicas; quién consiga alzarse con el *trofeo político* del gobierno en la gran urbe zaragozana; o cómo jueguen los repartos y atribuciones de diputados para formar mayoría en los órganos de gobierno de las tres corporaciones provinciales son factores que confieren a los resultados electorales municipales significados *ultra vires*, es decir, ni deseados ni contemplados por el elector aragonés necesariamente a la hora de traducir su preferencia política en voto. Por más que sea consciente de que se trate de factores que podrán *precipitar* mayorías de gobierno por agregación de posiciones políticas cuya congruencia puede construirse frecuentemente a través de cálculos puramente aritméticos, según indicamos en nota 23. O también por cálculos *globales*.

Debe añadirse sin embargo un importante matiz: los actores políticos no *promueven* este tipo de tesituras. Son más bien los primeros condicionados por ellas. Sólo así se explica la relativa desorientación que ofrece la competencia político-electoral. Frecuentemente nuestros actores políticos *no saben a qué atenerse a ciencia cierta*. Pero no deberíamos de reprochárselo: forma parte de las reglas de la democracia bien entendida.

Cuadro 5

Resultados en porcentaje de votos sobre candidatura y concejales. Aragón 1987-2011[24]

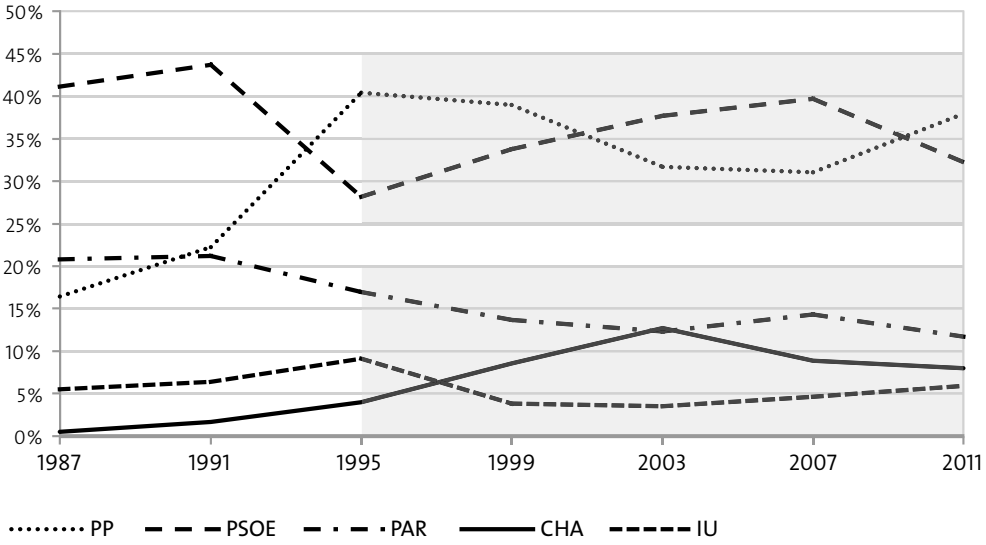
	1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.	%Vot.	Conc.
PSOE	41,11	1933	43,70	2087	28,13	1638	33,74	1477	37,72	1726	39,69	1822	32,28	1720
PP*	16,43	772	22,21	955	40,37	1472	39,00	1658	31,67	1296	31,08	1103	37,91	1327
PAR	20,78	896	21,23	1115	16,95	1050	13,67	925	12,31	907	14,33	983	11,71	991
CHA**	0,51	2	1,69	16	4,03	39	8,53	80	12,75	196	8,90	228	8,02	185
IU***	5,52	61	6,40	67	9,13	84	3,82	49	3,52	37	4,64	47	5,95	49

* En 1987. Federación de partidos de Alianza Popular. ** Como UA-CHA. *** Como CAA-IU.

24 Se incluyen sólo las fuerzas políticas que representan tendencia. Por ello no figuran CDS en 1987 ni otras apariciones fugaces de fuerzas políticas que no han tenido continuidad electoral.

Gráfico 3

Evolución electoral (en porcentaje de votos sobre candidatura). Aragón 1987-2011



La tendencia general en Aragón reproduce, en cifras absolutas a nivel de Comunidad Autónoma, una estructura de competencia que replica la de las elecciones autonómicas claramente desde 1995. Es decir, nos encontramos con una *doble estructura de competencia partidaria*. De un lado la competencia por la victoria electoral que se dirime entre los dos actores principales, PSOE y PP. De otro, en el recuadro inferior del gráfico 3, la competencia por quién va a gobernar, pues habitualmente la suma mayoritaria requiere de la integración de uno o más de los actores que compiten por ello.

En la medida en que este esquema se reproduzca a nivel municipal nos encontraremos con una tesitura política similar, aunque debe reiterarse que este análisis es puramente agregado pues la competencia política lo es por cada municipio[25]. Ello quedará, por ejemplo, frecuentemente neutralizado para los casos en que a nivel municipal se obtenga mayoría absoluta en concejalías[26].

25 Aunque esto puede tener repercusión agregada en la formación de las Diputaciones Provinciales.

26 Un concepto éste de alcance variable y a veces impreciso. Véase n. 23.

Ahora bien, el dato extremadamente llamativo es la ruptura de este modelo si pasamos del cómputo por votos a cómputo por concejales. Aquí claramente se pone de manifiesto una importante diferencia en cuanto a implantación territorial, pues, como veremos más adelante, sólo este dato explica la sobrerrepresentación en cifras absolutas del PAR. En efecto, es el éxito en la competencia en zonas con una alta diseminación y dispersión poblacional en pequeños municipios donde este partido compensa, a través de la desigual distribución de concejales en favor de los municipios pequeños, una posición que, desde el punto de vista de los votos, le sitúa en la competencia por la posición de partido escolta según hemos visto en el GRÁFICO 3.

GRÁFICO 4

Distribución de concejales por partidos. Cifras absolutas. Aragón 1987-2011

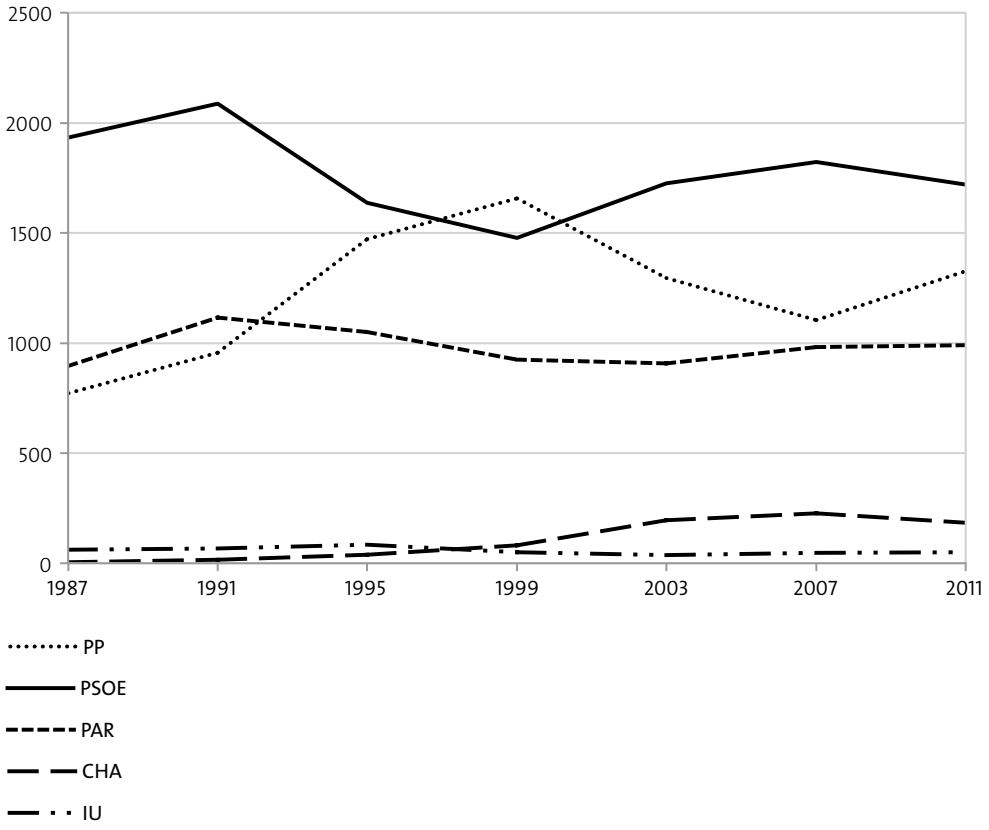
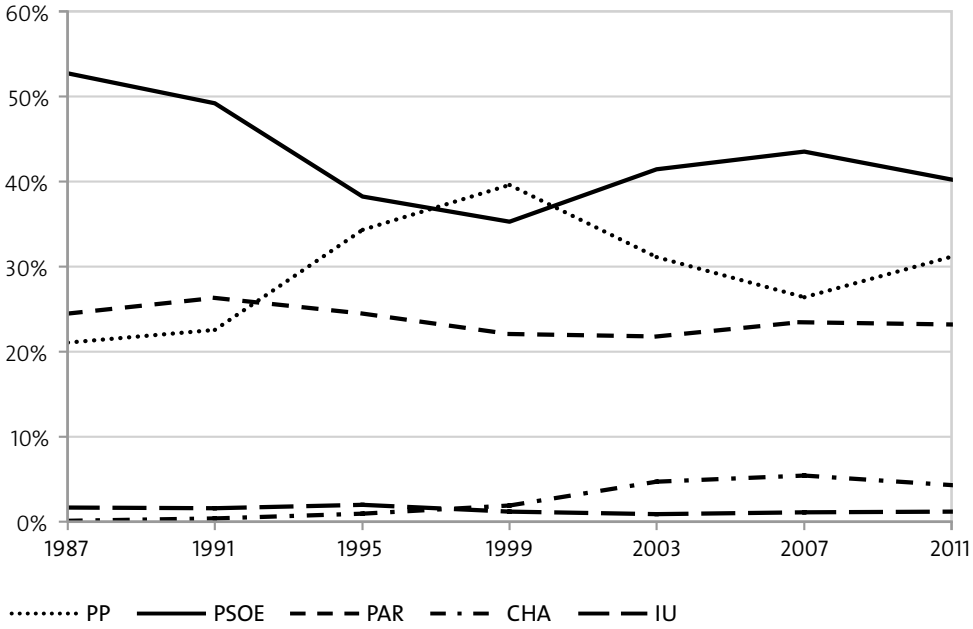


Gráfico 5

Distribución de concejales por partidos. En porcentaje. Aragón 1987-2011[27]



A. *Niveles de participación*

La estructura del electorado aragonés ha experimentado en el último cuarto de siglo cambios relevantes. Hemos asistido en los últimos años además a un importante incremento de la población, que no ha ido acompañado de un aumento del número de electores con derecho a voto, es decir, integrados en el Censo electoral.

Cuadro 6

Evolución de población y Censo Electoral. Cifras absolutas. Aragón 1987-2011

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Población	1.184.295	1.201.344	1.204.185	1.183.234	1.217.514	1.277.471	1.347.095
Censo electoral	928.589	961.154	994.361	1.017.080	1.019.187	1.024.514	1.002.585

27 Se usa como base 100, la suma de los obtenidos por las cinco fuerzas políticas.

Nótese el incremento en cifras absolutas, CUADRO 6, y en porcentaje de incremento tomando como base 100 las cifras de 1987, CUADRO 7, de la cifra de población, en gran parte de inmigración, que, o no poseen derecho a voto, o bien no se incorporan al Censo electoral, para el caso de los países que han canjeado notas con España; pudiendo hacerlo.

CUADRO 7

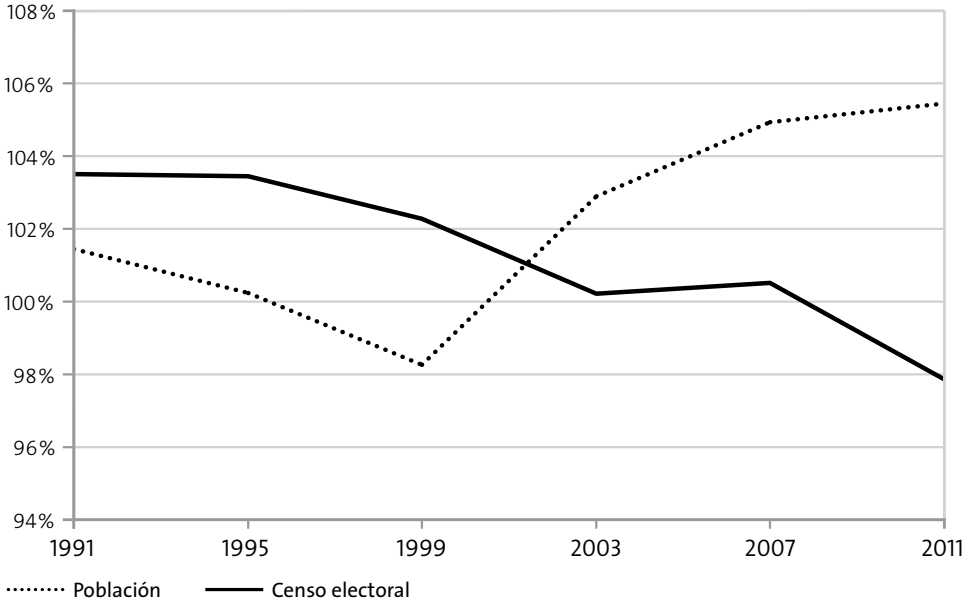
Evolución de población y Censo Electoral. Aragón 1987-2011. Base 100 = 1987

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Población	100 %	101,44 %	100,24 %	98,26 %	102,90 %	104,92 %	105,45 %
Censo electoral	100 %	103,51 %	103,45 %	102,28 %	100,21 %	100,52 %	97,86 %

Ello contrasta sensiblemente con la evolución mucho menos significativa del Censo electoral. O, incluso, con su decrecimiento para las elecciones de 2011 por aplicación de la exigencia de residencia para emitir el voto en elecciones locales introducida en la reforma del art. 2.3 LOREG ya aludida.

GRÁFICO 6

Evolución de población y censo electoral. Aragón. Base 100 = 1987



Estas derivas suponen una importante alteración en la relación de representación, toda vez que el tamaño de la estructura de las corporaciones locales se mide en función de los habitantes del municipio, y no en función del número de electores. Podrían darse casos problemáticos en municipios pequeños con un elevado porcentaje de inmigrantes; especialmente si no están integrados electoralmente a través de las vías aludidas; o simplemente no pueden estarlo por no existir tratado con su país de origen. Sin embargo la depuración de los que carecen de la condición de residentes en el municipio tras la reforma de la LOREG ha supuesto un reforzamiento, sobre todo en municipios pequeños aunque no significativamente en Aragón, de la fuerza legitimadora de la relación representativa.

En general, la participación en elecciones locales es elevada. Sin embargo puede hablarse de importantes diferencias entre las distintas provincias. Lo que probablemente se explica por el hecho de que a menor tamaño del municipio mayor participación. Ello sería la clave que explicaría la siempre superior participación de los municipios turolenses, un fenómeno que también se reproduce, aunque quizá no con tanta intensidad, para las elecciones autonómicas.

Las oscilaciones que se aprecian guardan relación con el grado de competencia que el proceso electoral presenta. De modo que una parte significativa de electores acude a las urnas en función de la movilización inducida por la percepción de que los resultados pueden ser ajustados, es decir, por encontrarse ante unas *elecciones competidas*. Lo que no está todavía estudiado es la relación entre el factor movilizador y su influencia para un supuesto, como el aragonés, en que los electores tienen la oportunidad de emitir dos sufragios simultáneamente. Está por conocer si la movilización provocada por la percepción de unas elecciones como competidas se proyecta sobre las otras que se celebran simultáneamente. O si, por el contrario, el elector discrimina y opta más por dividir el voto, s*plit-vote*, o incluso por abstenerse de introducir el voto en la segunda urna. Un estudio, como digo, por realizar. Y de gran dificultad, pues los factores de participación, o de abstención, son extremadamente difíciles de analizar y soportan mal la aplicación de modelos analíticos.

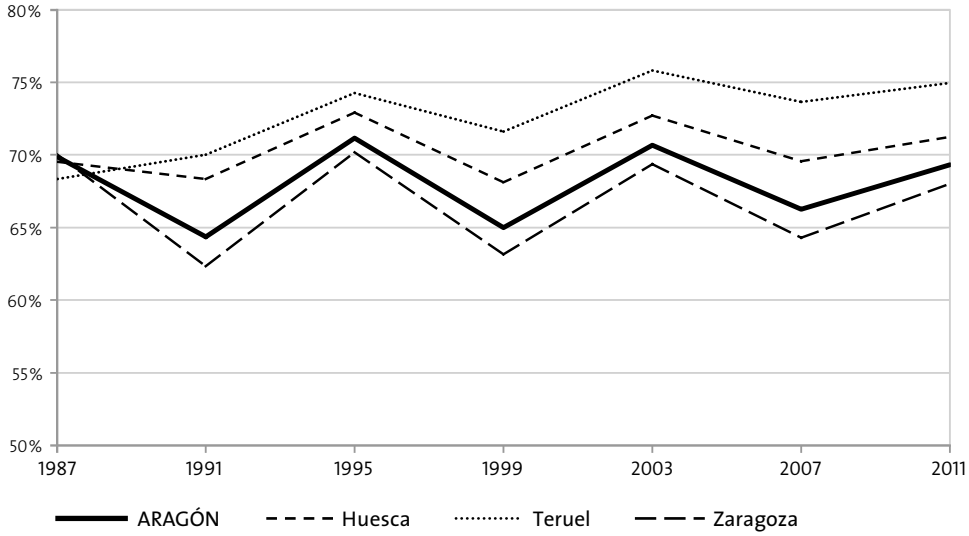
Cuadro 8

Participación. Aragón y provincial. 1987-2011

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Aragón	**69,70 %**	**64,36 %**	**71,15 %**	**65,01 %**	**70,68 %**	**66,28 %**	**69,34 %**
Huesca	69,51 %	68,33 %	72,90 %	68,12 %	72,73 %	69,55 %	71,23 %
Teruel	68,34 %	70,03 %	74,25 %	71,63 %	75,81 %	73,64 %	74,95 %
Zaragoza	70,01 %	62,33 %	70,19 %	63,15 %	69,36 %	64,32 %	68,02 %

Gráfico 7

Participación. Aragón y provincial 1987-2011



B. ***Estructura de la competencia partidaria***

Como ya se ha insinuado, la competencia partidaria en elecciones locales se construye en torno a cinco actores políticos. PSOE, PP, PAR, CHA e IU son los competidores. Pero, de acuerdo a lo que se indicó anteriormente, estos actores políticos se desenvuelven de modos extremadamente distintos en función del tamaño del municipio por el que se compite electoralmente. No es evidentemente lo mismo dirimir un ayuntamiento de 10.000 habitantes, que competir por uno de tamaño inferior a 250 habitantes. Y no digamos ya si se trata de una gran urbe de centenares de miles de habitantes. Diríamos que *casi* todo es diferente. Pero hay un factor común. En toda arena electoral, por distintas que sean sus dimensiones, se ponen en juego la *organización* de la fuerza política y su *implantación*. Nada pues como unas elecciones municipales para contrastar la tensión organizativa, la implantación política y, en definitiva su capacidad de acción política.

Son distintos los procedimientos y la forma de competir, pero todos ellos ponen de manifiesto su capacidad de *réplica* –como organización– a la complejidad social y política del universo de electores[28].

28 Por poner un ejemplo obvio. Es conocido que en los muy pequeños municipios el proceso de la jornada electoral suele servir casi exclusivamente para *respaldar* formalmente una

Desde este punto de vista, la incidencia de candidaturas de oportunidad o independientes se ha mantenido a lo largo de las convocatorias en cifras extremadamente irrelevantes. Aunque en 1987, los votos a este tipo de candidaturas llegaron al 4,13 % (obteniendo un total de 244 concejales) del total de votos a candidaturas, a partir de estas elecciones la tendencia ha sido decreciente: 1,61 % en 1991 (90 concejales); 1,40 % en 1995 (54 concejales); 1,23 % en 1999 (57 concejales); 2,03 % en 2003 (68 concejales); 1,97 % en 2007 (43 concejales). Sí resulta llamativo que a partir de 1999, y en una insinuante sintonía con el inicio de la explosión urbanística inducida por la nueva legislación en la materia de suelo, surgieran muchas candidaturas independientes estrictamente locales, pero que en ningún caso se reflejaron en un incremento de los votos a su favor. De hecho es precisamente 1999, el año de menor apoyo electoral a este tipo de candidaturas. La cifra de 4,72 % en las últimas elecciones de 2011 (87 concejales) merece dos importantes acotaciones. De un lado incluye los votos a UPyD, 1,98 %, pero un único concejal en todo Aragón, y a la candidatura de Compromiso por Aragón (CCA), 0,61 % pero 51 concejales. Si se pondera el resultado de esta fuerza política según la media móvil de las ocho convocatorias, se confirma la cifra de en torno a un 2 % de votos a este tipo de candidaturas. Y, en función de la suerte futura de CCA, también sería posible la vuelta a una magnitud más habitual en lo que se refiere a concejales de fuerzas políticas menores o independientes.

Cabe hablar pues de una competencia partidaria a cinco, con perfiles de permanencia a corto-medio plazo, y con un llamativo grado de adecuación a las grandes tendencias del electorado así como una razonable aceptación de la función que corresponde a cada uno de ellos en la responsabilidad institucional.

Evidentemente este tipo de predicciones lo es *sic rebus*. Pero no sería impensable la modificación del modelo de competencia partidaria si se aceleraran o agudizaran algunas de las tendencias perceptibles sobre todo en el último par de elecciones locales 2007-2011.

2. **Análisis por provincias (2007-2011)**

La necesidad de realizar un análisis a nivel provincial viene exigida por la muy diferente estructura de las tres provincias aragonesas. Zaragoza es la provincia

cooptación o elección informal previamente articulada por los reducidos habitantes de los pequeños núcleos rurales. En este caso, la capacidad de implantación de una fuerza se mide por su éxito en la estrategia de convicción para que aquélla candidatura se aliste bajo las siglas de la fuerza política correspondiente. Lo que, como se sabe, posee una no desdeñable importancia a los efectos de la composición de la corporación provincial...

de la gran concentración poblacional, conteniendo en un solo municipio más de la mitad del total de la población aragonesa. Teruel es la de la diseminación más intensa. Y Huesca compone, por comparación, una distribución que, bien que diseminada, no alcanza la intensidad de la provincia bajoaragonesa.

A. ***Huesca***

En las elecciones de 2011 Huesca experimentó una caída del Censo electoral (-2,65 %) con relación a 2007, como efecto estadístico, pero también político claro, de las modificaciones para su cálculo operadas en el art. 2.3 LOREG varias veces referida.

La participación se incrementó un 1,68 % hasta alcanzar el 71,23 %, lo que supone la tercera mejor referencia de participación en elecciones municipales en la provincia oscense. Índice pues de unas elecciones percibidas como competidas.

CUADRO 9

Datos comunes. Provincia de Huesca. 2007-2011

	2007		2011	
Población	218.023		228.566	
Municipios	202		202	
Censo Electoral	177.816		173.108	
Participación	123.673	69,55 %	123.303	71,23 %
Abstención	54.143	30,45 %	49.805	28,77 %
Votos válidos	122.458	99,02 %	121.348	98,41 %
Votos nulos	1215	0,98 %	1955	1,59 %
Votos a candidatura	119.622	97,68 %	117.957	97,21 %
Votos en blanco	2836	2,32 %	3391	2,79 %

La estructura de competencia partidaria reproduce muy sólidamente el modelo aragonés. Las cinco fuerzas políticas protagonizan la competición. Como lo pone de manifiesto que, para 2007, concentraron el 99,22 % de los sufragios emitidos. Dato que se reproduce más intensamente si cabe en el número de concejales obtenidos. De los 1304 disputados sólo 10 (0,77 %) fueron obtenidos por fuerzas políticas distintas a aquéllas.[29] En 2011 no se

29 En cuyos resultados se advierte que se trata, salvo en un caso, de candidaturas locales dirigidas a obtener representación que pudiera ser decisiva en combinaciones mayoritarias.

registran cambios. Las cinco primeras fuerzas consiguen el 98,48 % de los votos a candidaturas y sólo 8 concejales (0,60 %), de un total de 1326 puestos en juego, fueron conquistados por candidaturas de carácter localista[30].

Cuadro 10

Resultados electorales. Provincia de Huesca. 2007-2011

	2007				2011			
	Votos	%	Conc.	% Conc.	Votos	%	Conc.	% Conc.
PSOE	51.820	43,32 %	631	48,39 %	44.567	37,78 %	580	43,74 %
PP	34.366	28,73 %	331	25,38 %	40.233	34,11 %	409	30,84 %
PAR	18.455	15,43 %	241	18,48 %	19.352	16,41 %	260	19,61 %
CHA	10.092	8,44 %	84	6,44 %	7259	6,15 %	57	4,30 %
IU	3952	3,30 %	7	0,54 %	4758	4,03 %	12	0,90 %
Otros	2169	1,81 %	10	0,77 %	2821	2,38 %	8	0,60 %

A nivel provincial los resultados arrojan el mantenimiento de la primera posición para el PSOE, pero con una importante caída en porcentaje de votos del 5,54 % que prácticamente se reproduce en concejales, 4,65 %, que pone de manifiesto la corrección de la conversión mayoritaria del sistema que aquí juega a favor. El PP experimenta una fuerte tendencia al alza 5,38 %, que también se replica en concejales, 5,46 %, con práctica neutralidad en la conversión del sistema electoral. El PAR experimenta un leve crecimiento, 0,98 %, en votos, con una leve prima del sistema al traducirlo a concejales, 1,13 %. CHA por el contrario acusa una sensible caída en apoyo electoral de más de una cuarta parte de su total de 2007, 2,29 %, y de 2,14 % del total de sus concejales. IU crece ligeramente en apoyo electoral, 0,73 %, y apenas un 0,36 % en su traducción a puestos representativos.

Véase pues el diferente comportamiento del sistema para cada candidatura, en función del tipo e intensidad de implantación de cada fuerza política.

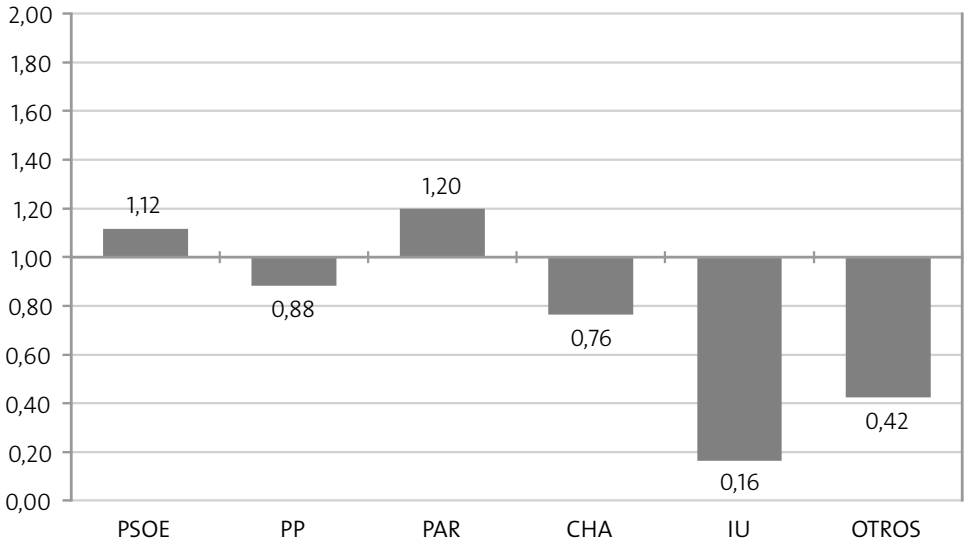
En Castejón del Puente una Agrupación electoral se hizo con la mayoría municipal. Para 2007, en catorce de dieciséis casos las candidaturas se presentaron en un solo municipio. En los otros dos casos, en dos y tres municipios respectivamente.

30 Cuatro de los 8 pertenecen a la Agrupación de Electores de Foradada del Toscar, que se alzó así ampliamente con la mayoría del pequeño municipio. De entre las independientes o minoritarias, nueve de trece candidaturas se presentaron en un solo municipio. El resto concurrieron en tres o cinco municipios pero en candidaturas de contenido local aunque de objetivos supramunicipales –bien que circunstanciales– al menos en un caso.

Para el PSOE las primas son siempre elevadas en términos absolutos, entre 5 y 6 puntos en las elecciones de 2007 y 2011 en porcentaje de concejales respecto del porcentaje de votos. El PAR obtiene en torno a 3 puntos en ambos comicios. En cambio PP pierde tres puntos en la conversión y CHA dos. IU, dada su posición en votos, es con mucho la más dañada en la conversión. Aquí el sistema electoral, atendiendo a la implantación territorial, produce un sensible castigo en la conversión de los votos a puestos de concejal. Hasta el punto de generar los desequilibrios en términos de primas y penalizaciones reflejados en los GRÁFICOS 8 y 9, para las elecciones de 2007 y 2011[31].

GRÁFICO 8

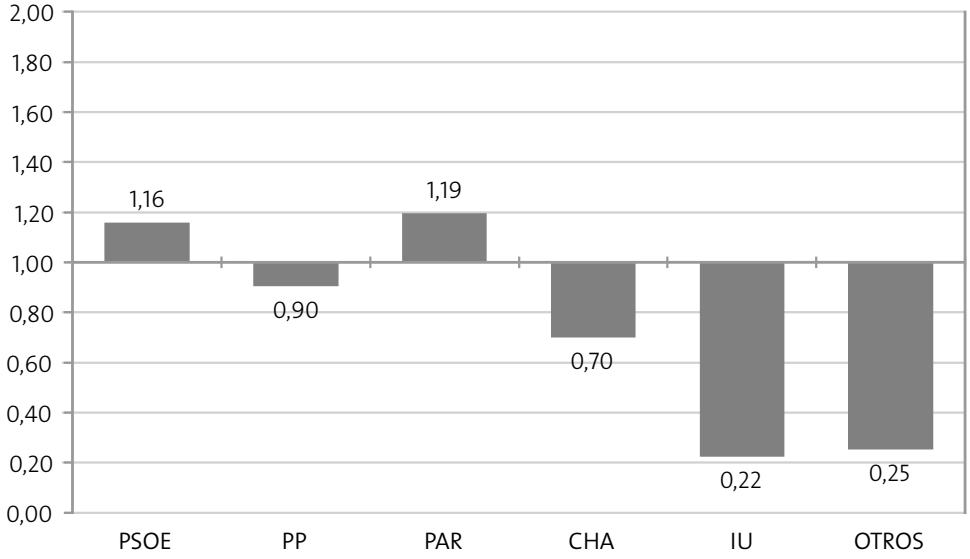
Primas y penalizaciones. Provincia de Huesca. 2007



31 El concepto de prima y penalización facilita la conversión en magnitudes comparables de la diferente eficacia de la conversión de los votos en escaños. Se cuantifica mediante la *ratio* matemática correspondiente medida en porcentajes. En síntesis, una magnitud igual a 1 significa que la fuerza política consigue una traducción de votos a escaños simétrica. Una cifra inferior a 1 indica castigo en la conversión, es decir, penalización. Mientras que un indicador superior a 1 supone un beneficio *extra* en la realización de la conversión, es decir, una *prima*. Nótese que la combinación de primas y penalizaciones debe dar como resultado una *suma-cero*. Índice propuesto por Rein TAAGEPERA / Matthew F. SHUGART: *Seats and Votes. The efects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1990, p. 68.

Gráfico 9

Primas y penalizaciones. Provincia de Huesca. 2011



En cuanto al grado de implantación de las principales fuerzas políticas, hay que decir que ofrece una sólida imagen, lógicamente poniéndola en relación el nivel de apoyo electoral que obtiene cada una de ellas.

Cuadro 11

Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Huesca. 2007-2011

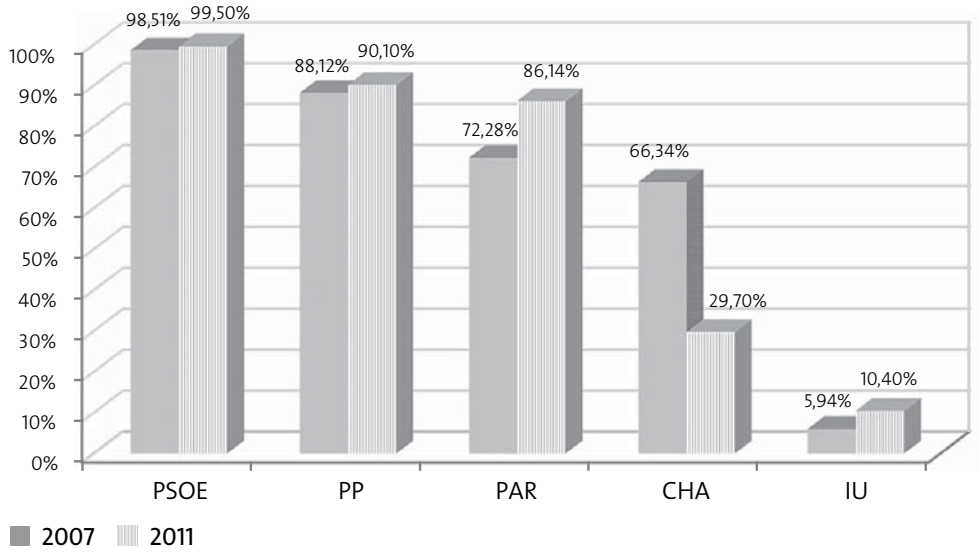
	2007					2011				
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU
Municipios	178	199	146	134	12	182	201	174	60	21
% Municipios	88,12%	98,51%	72,28%	66,34%	5,94%	90,10%	99,50%	86,14%	29,70%	10,40%
Mayoría absoluta	26	87	22	9	—	37	67	30	4	—

Del cuadro 11 se infiere claramente una poderosa implantación de al menos cuatro de las cinco fuerzas políticas. Del total de 202 entes locales el PSOE alcanzó a presentar candidatura prácticamente en el 100 % de municipios en 2011. Ahora bien, se observa que CHA ha sufrido una importante caída de im-

plantación, alcanzando la pérdida a la mitad del porcentaje de municipios en los que presentó candidatura en 2007. Mientras que IU ha experimentado un incremento relativo importante. Las tres primeras fuerzas, PSOE, PP y PAR han profundizado su implantación electoral en la provincia de Huesca en los comicios de 2011 (GRÁFICO 10).

GRÁFICO 10

Implantación por municipios (%). Provincia de Huesca. 2007-2011



Destaca sobremanera el grado de mayorías absolutas en votos alcanzadas por el PSOE en 2007. Concretamente en 87 municipios sobre un total de 202[32].

En resumen, la provincia de Huesca posee una estructura representativa consolidada, con un muy estimable grado de implantación de las fuerzas políticas que cuentan, a la hora de formar equipos de gobierno municipales.

B. *Teruel*

En las elecciones de 2011 Teruel experimentó una caída del Censo electoral (-4,83 %) con relación a 2007, como consecuencia de las modificaciones para

32 Una mayoría que, recuérdese, puede ser un mero producto estadístico para los municipios menores de 250 habitantes en relación con los cálculos que aquí se contienen y que son ajenos a la concreta formación de los concejales, 3 o 5 según tamaño, que integren el consistorio. Pero es dicho producto estadístico el que utilizaremos inevitablemente en nuestros análisis.

su cálculo operadas en el art. 2.3 LOREG referidas, y ello a pesar del incremento de población en algo más de dos puntos (2,19 %).

La participación se incrementó un 1,31 % hasta alcanzar el 74,95 %, lo que supone la segunda mejor referencia de participación en elecciones municipales en la provincia bajoaragonesa tras la cifra alcanzada en 2003, 75,81 %. Índice pues de unas elecciones percibidas como competidas, en una circunscripción que siempre se destaca por ser la de mayor grado de participación entre las tres provincias aragonesas.

Cuadro 12

Datos comunes. Provincia de Teruel. 2007-2011

	2007		2011	
Población	142.160		145.277	
Municipios	236		236	
Censo Electoral	115.924		110.323	
Participación	85.366	73,64 %	82.688	74,95 %
Abstención	30.558	26,36 %	27.635	25,05 %
Votos válidos	84.312	98,77 %	81.225	98,23 %
Votos nulos	1054	1,23 %	1463	1,77 %
Votos a candidatura	82.628	98 %	79.087	97,37 %
Votos en blanco	1684	2%	2138	2,63 %

La estructura de competencia partidaria reproduce de nuevo muy sólidamente el modelo aragonés. Las cinco fuerzas políticas protagonizan también en Teruel la competición. Como lo pone de manifiesto que, para 2007, concentraron el 99,09 % de los sufragios emitidos. De nuevo la traducción en concejales intensifica la ocupación del espacio por las cinco fuerzas principales. De los 1133 disputados sólo 7 (0,62 %) fueron obtenidos por fuerzas políticas distintas a las cinco mayoritarias[33]. En 2011 se ha registrado algún cambio de relevancia como consecuencia de una escisión en el PAR, que concurrió a las

33 El partido Ciudadanos Unidos de Aragón (PCUA) obtuvo 3 concejales, todos en Mora de Rubielos, y algo más del centenar de votos en Teruel capital. El resto de los concejales tienen también un carácter estrictamente local, como el caso de Entesa per Calaceit o Independientes por Nogueruelas, cada uno con un concejal en los respectivos municipios. Incluso también en aquellos casos como el de la candidatura Ciudadanos Digitales cuya denominación parecería indicar otra cosa, concurrió sólo en Castelnou obteniendo un concejal.

elecciones locales bajo las siglas Compromiso con Aragón (CCA). Si se corrige no obstante el dato coyuntural en términos estadísticos –independientemente de la suerte futura del nuevo partido– todo parece indicar que por el momento no hay una modificación del modelo de competencia partidaria. En efecto, la suma de las cinco primeras fuerzas desciende al 95,97 %. Pero si deducimos del 4,03 % el 3,25 % de CCA, las cifras resultantes reproducirían la correlación habitual.

Para las elecciones de 2011 se reproduce en las cifras de concejales la incidencia referida en votos. De 1194 concejales puestos en juego, 1139 (95,39 %) fueron obtenidos por las cinco fuerzas políticas. Mientras que 55 concejales, fueron atribuidos a fuerzas políticas menores. Si deducimos de ellos, los 50 logrados por CCA, sólo restarían cinco concejales de carácter local[34].

Compromiso con Aragón competía en las elecciones por primera vez. Se trata de una formación política resultante de una escisión del PAR y fue creada meses antes de las elecciones de 2011[35].

Cuadro 13

Resultados electorales. Provincia de Teruel. 2007-2011

	2007				2011			
	Votos	%	Conc.	%Conc.	Votos	%	Conc.	%Conc.
PSOE	28.855	34,92 %	404	35,44 %	24.315	30,74 %	395	33,08 %
PP	25.319	30,64 %	336	29,47 %	28.136	35,58 %	390	32,66 %
PAR	18.531	22,43 %	326	28,60 %	16.051	19,84 %	308	25,80 %
CHA	4749	5,75 %	34	2,98 %	3898	6,48 %	26	1,68 %
IU	6094	7,38 %	26	2,28 %	5239	4,82 %	20	2,18 %
Otros	608	0,74 %	7	0,61 %	3259	4,10 %	55	4,61 %

A nivel provincial los resultados arrojan una posición de primera fuerza en votos para el PP en 2011 –4,84 % respecto de la segunda fuerza, PSOE– año

34 De los 5 concejales, 4 fueron obtenidos por la Federación de Independientes de Aragón (2 en Caminreal, 1 en Berge y otro en Vinaceite), y 1 por la candidatura Entesa per Calaceit Acord Municipal.

35 Presentó candidatura en 37 municipios, de los que obtuvo representación en 21, en 7 de los cuales alcanzó mayoría absoluta en votos. En general su implantación, en términos de representantes locales obtenidos, se ha producido en municipios de pequeño o muy pequeño tamaño.

en el que prácticamente se produce un intercambio de posiciones entre ambas fuerzas políticas respecto de 2007. Sin embargo el PP no consigue traducir en puestos representativos la victoria en votos, lo que pone de manifiesto una incidencia *fuerte* del sistema electoral que posiblemente traduce en mayorías representativas más favorablemente determinados tamaños –pequeños y muy pequeños– de municipios. Aunque también podría poner de manifiesto un mayor *índice de viscosidad* del electorado de los pequeños núcleos rurales, más remisos a la hora de emigrar de candidatura[36]. Con todo resulta todavía más llamativa la capacidad del PAR para optimizar sus mayorías electorales a la hora de la conversión de sus votos en concejalías. Nótese que, si para 2007 consiguió, con un 22,43 %, obtener un 28,60 % de los concejales en juego (prima de 6,17 puntos), en 2011 ha logrado un 25,80 % de los concejales con un 19,84 % de apoyo electoral (5,96 puntos de prima). De nuevo la diferencia de coste del concejal en votos según sea el tamaño del municipio resulta determinante para alimentar estrategias de esta naturaleza.

Pero el problema se agrava cuando recordamos que este es, desde el punto de vista estadístico, un juego de *suma-cero*. Es decir, que las primas a determinadas fuerzas políticas logradas mediante ciertas estrategias de optimización selectiva de la implantación, son para otras fuerzas políticas penalizaciones de igual intensidad, pues la cifra absoluta de puestos por la que se compite no es elástica. En resumen, lo que se lleva una fuerza política otra lo pierde. Ello se explica si reparamos en que CHA, con el 5,75 % de apoyo electoral, no logró superar un porcentaje de 2,98 % a la hora de contabilizar su porción de concejales electos. O el perjuicio para IU en el mismo 2007, a la que su tipo y grado de implantación le dañó de tal modo que frente a un apoyo electoral de 7,38 % el sistema le devolvió un 2,28 % del total de concejales. Las elecciones de 2011 han profundizado esta dualización de la competencia partidista en el escenario electoral turolense al acusar los electores los castigos de 2007, sintiéndose invitados a emigrar hacia opciones en las que su voto obtenía traducción institucional aun a pesar de no fundarse en una identificación de preferencias tan intensa[37]. Ello ha llevado a que CHA, con un 6,48 % del total de votos, haya obtenido un retorno representativo de un magro 1,68 %. Mientras que en los mismos comicios IU obtuvo, frente a un 4,82 % de votos, un 2,18 % de los concejales en juego.

36 El término viscosidad, tomado de la ciencia de materiales, se utiliza en los estudios electorales para aludir al grado de resistencia que experimenta un elector para cambiar de apuesta electoral. Se alimenta de una serie de factores culturales y sociales y también de las estrategias de los actores políticos.

37 Este tipo de análisis *no sustituye* al de las causas políticas sino que *las enmarca*.

Gráfico 11

Primas y penalizaciones. Provincia de Teruel. 2007

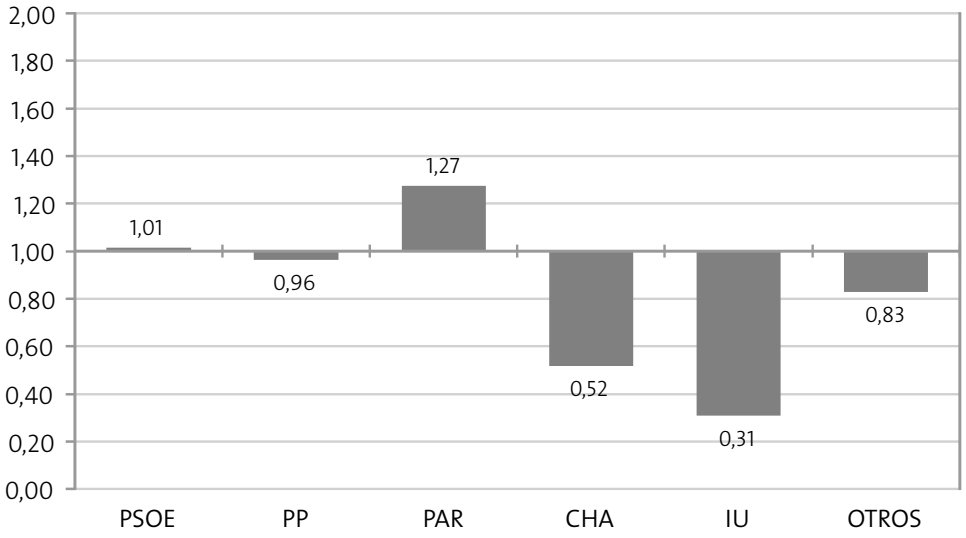
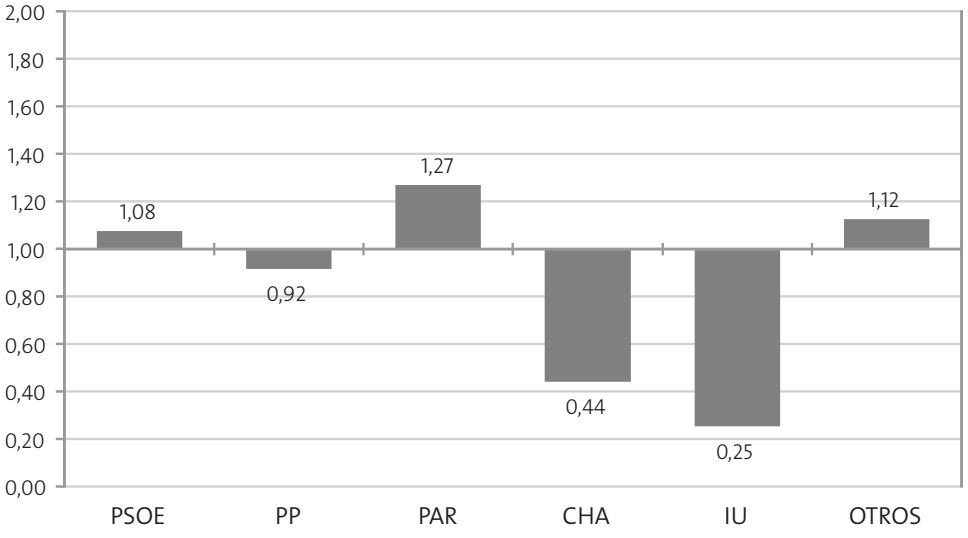


Gráfico 12

Primas y penalizaciones. Provincia de Teruel. 2011



Obviamente un castigo tan intenso, como se comprueba en los gráficos 11 y 12 de primas y penalizaciones correspondientes a 2007 y 2011 respectivamente, es seguro que está causando una lesión, en términos de voto útil, en ambas fuerzas políticas. Ello explicaría una creciente *dualización* de la arena electoral provincial, en donde tres competidores, con estrategias de implantación sobradamente comprobadas, estarían desplazando a los otros dos competidores, que encuentran dificultades estructurales para competir en un escenario minado por circunstancias sensiblemente adversas para sus objetivos. Habrá que estar atento a la evolución de esta tendencia incipiente pero bastante nítida.

En cuanto al grado de implantación de las principales fuerzas políticas, hay que decir que ofrece una sólida imagen, pero con cifras que abonan la hipótesis de las líneas precedentes.

Cuadro 14

Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Teruel. 2007-2011

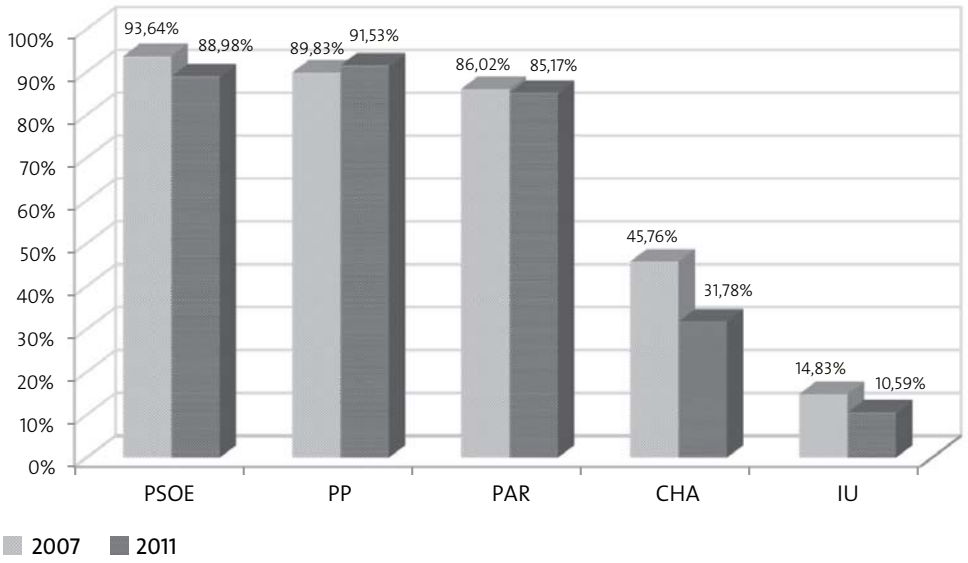
	2007					2011				
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU
Municipios	212	221	203	108	35	216	210	201	75	25
% Municipios	89,83%	93,64%	86,02%	45,76%	14,83%	91,53%	88,98%	85,17%	31,78%	10,59%
Mayoría absoluta	43	55	46	1	—	42	46	35	0	0

Del cuadro 14 y el gráfico 13 se infiere claramente una poderosa implantación de tres de las cinco fuerzas políticas. Si comparamos con el grado de implantación en la provincia de Huesca ya analizada, se aprecia una sensible diferencia de intensidad en dicha magnitud, que probablemente se explique por la diseminación poblacional turolense y el tamaño muy reducido de una gran cantidad de municipios, según vimos. Lo que hace que el *techo* para este par de elecciones lo registre el PSOE, 93,64 % en 2007, pero muy lejos de la intensa capilarización demostrada en la provincia altoaragonesa.

Lo que sí parece probado es que tanto CHA como IU están comenzando a acusar las adversas circunstancias de sus resultados y la amenaza de irrelevancia electoral al nivel local en Teruel. Ello explicaría los casi 14 puntos de pérdida en presencia con candidaturas (13,98 %) entre 2007 y 2011. Al igual que el 4,24 % de IU. Alternativamente las tres primeras fuerzas, PSOE, PP y PAR han profundizado su implantación electoral en los comicios de 2011.

Gráfico 13

Implantación por municipios (%). Provincia de Teruel. 2007-2011



El número de municipios en que cada una de las tres primeras fuerzas conquistan la mayoría absoluta en votos es demostrativa de la holgura con que se desenvuelven en el escenario turolense.

Si dejamos a un lado la excepción de un municipio para CHA en 2007 (Cañizar del Olivar), la provincia de Teruel se encontró con un triunfo por mayoría absoluta en votos en 144 (61,02 %) del total de sus 236 municipios en que se divide la provincia. Mientras que en 2011, tal situación descendió a la nada despreciable cifra de 123 (52,12 %).

Una vez más Teruel se nos presenta como un territorio electoralmente llamativo por el conjunto de circunstancias que hacen de ella una circunscripción que, atendidas las circunstancias pormenorizadas, es capaz de comportarse de modo tan extremadamente desigual para las fuerzas políticas. El manejo de una implantación perfectamente discriminada, orientada a optimizar una distribución poblacional extremadamente compleja y singularmente diseminada junto con una atribución de concejales de tendencia mayoritarias para pequeños municipios y un sistema de atribución de escaños que reduplica el efecto mayoritario, puede producir resultados extremadamente sorprendentes. Teruel sigue siendo una "caja de sorpresas" electoral;

siquiera esporádicamente. Y, a veces, una circunscripción capaz de producir fenómenos que retan la lógica electoral más elemental. El único factor normal sin duda son sus electores, es decir, el actor principal en un escenario con tendencias laberínticas en demasiadas ocasiones.

C. *Zaragoza*

En las elecciones de 2011 Zaragoza experimentó una caída del Censo electoral (-1,59 %) con relación a 2007, como consecuencia estadística de las modificaciones para su cálculo operadas en el art. 2.3 LOREG referidas ya para los casos de Huesca y Teruel. El caso de la provincia zaragozana es con todo el más llamativo pues las cifras del INE confirman entre 2007 y 2011 un incremento de la población de más de un 6 % (6,10 %). Se confirma así la tendencia al desequilibrio de la población aragonesa en términos provinciales; aunque en realidad es más bien un fenómeno de concentración poblacional polarizado en torno a la gran urbe zaragozana que está experimentando una rápida transformación hacia la estructura típica de una gran conurbanización.

Zaragoza es la provincia que ofrece un índice relativo de participación provincial inferior al de las otras dos provincias aragonesas. Con todo las elecciones de 2011 confirman su carácter competido también en esta circunscripción. Nótese que, frente al 64,32 % alcanzado en las elecciones de 2007, los últimos comicios registraron una participación del 68,02 %. La participación se incrementó así un 3,70 % alcanzando la tercera posición en la escala de participaciones en elecciones locales en la provincia.

Cuadro 15

Datos comunes. Provincia de Zaragoza. 2007-2011

	2007		2011	
Población	917.288		973.252	
Municipios	293		293	
Censo Electoral	730.774		719.154	
Participación	470.028	64,32 %	489.168	68,02 %
Abstención	260.746	35,68 %	229.986	31,98 %
Votos válidos	466.417	99,23 %	481.491	98,43 %
Votos nulos	3611	0,77 %	7677	1,57 %
Votos a candidatura	454.490	97,44 %	465.540	96,69 %
Votos en blanco	11.927	2,56 %	15.951	3,31 %

La estructura de la competencia partidaria, CUADRO 16, reproduce de nuevo muy sólidamente el modelo aragonés. Las cinco fuerzas políticas protagonizan también en Zaragoza la competencia. Ello se tradujo, para 2007, en una concentración del sufragio en las cinco fuerzas políticas de 97,80 %, lo que pone de manifiesto su carácter muy elevado que, aunque inferior a las cifras habituales en las otras dos provincias, debe ponerse en relación con el hecho de encontrarnos con una provincia de magnitudes poblacionales y número de municipios muy superior. Todo ello hace que, por efecto meramente estadístico, la concentración flexione ligerísimamente a la baja respecto de las dos provincias de muy inferior magnitud en habitantes. Sin embargo, en términos cualitativos, la concentración es realmente mayor por las indicaciones expuestas. La traducción a porcentaje de concejales obtenidos viene a reforzar, por las mismas razones expuestas para Huesca y Teruel, la ya intensa concentración en términos de sufragios. Como lo pone de manifiesto que, para 2007, acumularon el 98,45 % (1763 concejales) del total de 1789 puestos en juego. Las fuerzas políticas menores obtuvieron el restante 1,55 % (26 concejales). De nuevo la conversión a concejales intensifica la ocupación del espacio por las cinco fuerzas principales[38].

Para 2011 las cifras se ven alteradas por la irrupción de Unión Progreso y Democracia (UPyD)[39]. Lo que aconseja una corrección estadística en los términos que explicamos a continuación.

38 Como se ha anticipado, la dispersión de candidaturas minoritarias es mayor en cifras absolutas en los comicios municipales de la provincia zaragozana.

Para 2007, de las 18 candidaturas que sumaron algo más del 2 % de apoyo electoral (2,20 %), 16 concurrieron sólo en un municipio. De entre ellas cinco se configuran como candidaturas *testimoniales* o *de oportunidad* concurriendo únicamente en la ciudad de Zaragoza con resultados irrelevantes, destacando apenas el partido Ciudadanos Unidos de Aragón (1192 votos).

El Centro Democrático Liberal (CDL) concurrió en Villanueva de Gállego y Zaragoza, obteniendo 505 y 525 votos respectivamente. Los Verdes-Federación de los Independientes de Aragón (LV-FIA) concurrió en cuatro municipios: Zaragoza (2078 sufragios), Tauste (159), Grisén (49) y Épila (78).

El resto son candidaturas que concurrieron en un único municipio y que, independientemente del nombre de la misma, tenían pretensiones políticas vinculadas a su localidad.

39 Por primera vez concurría a elecciones locales en Zaragoza UPyD. Alcanzó a recoger en la provincia un total de 12191 sufragios, equivalente al 2,61 % del total de votos a candidaturas emitidos; logrando un único concejal.

De los resultados obtenidos se infiere que es un partido de muy escasa implantación (7 municipios con eco electoral) y con una concentración casi absoluta en Zaragoza ciudad y conurbación. Zaragoza es la localidad de mayor implantación, 11.401 sufragios (3,71 %). A ello deben unirse localidades integradas en su área de influencia [Cadrete 35

La concentración electoral desciende, respecto de 2007, algo más de 3 puntos (3,42 %); desde un 98,03 % a 94,61 %. Pero esta importante inflexión no se traslada a la representación obtenida por las cinco primeras fuerzas políticas que, de 1839 concejalías puestas en juego, obtienen 1815, lo que equivale al 98,69 del total: es decir, en la línea o tendencia habitual. Las fuerzas políticas minoritarias, no obstante haber obtenido el 5,39 % de sufragios, no alcanzaron a convertirlos en una cifra superior al 1,31 %[40].

Cuadro 16

Resultados electorales. Provincia de Zaragoza. 2007-2011

	2007				2011			
	Votos	%	Conc.	%Conc.	Votos	%	Conc.	%Conc.
PSOE	179.992	39,51 %	787	43,99 %	145.031	31,08 %	745	40,51 %
PP	144.435	31,70 %	436	24,37 %	182.819	39,18 %	528	28,71 %
PAR	57.093	12,53 %	416	23,25 %	42.190	9,04 %	423	23,00 %
CHA	43.622	9,57 %	110	6,15 %	41.992	9,00 %	102	5,55 %
IU	20.407	4,48 %	14	0,78 %	29.443	6,31 %	17	0,92 %
Otros	9941	2,20 %	26	1,45 %	25.162	5,39 %	24	1,31 %

votos (2,33 %); Cuarte de Huerva 109 (2,65 %); La Muela 111 (5,09 %); Pinseque 130 (8,65 %); y Utebo 873 (3,71 %)]. Finalmente, en Calatayud obtuvo 140 votos (1,45 %). El concejal lo obtuvo en la localidad de Pinseque.

40 De nuevo nos encontramos con un escenario similar a 2007, pero cuantitativamente superior. Fueron 26 las candidaturas que concurrieron obteniendo resultados estadísticamente –que no políticamente, claro– casi despreciables.

9 de ellas pertenecen al grupo de candidaturas *testimoniales* o *de oportunidad* que sólo concurrieron en la ciudad de Zaragoza con resultados irrelevantes. Otras 10 son candidaturas de carácter local que concurren en uno o dos municipios. UPyD ya ha sido analizada.

El CDL concurrió en Zaragoza, Muel y Villamayor de Gállego, en donde obtuvo 2 concejales. La Voz Independiente de Aragón concurrió en Zaragoza y Villafranca de Ebro, donde obtuvo su único concejal.

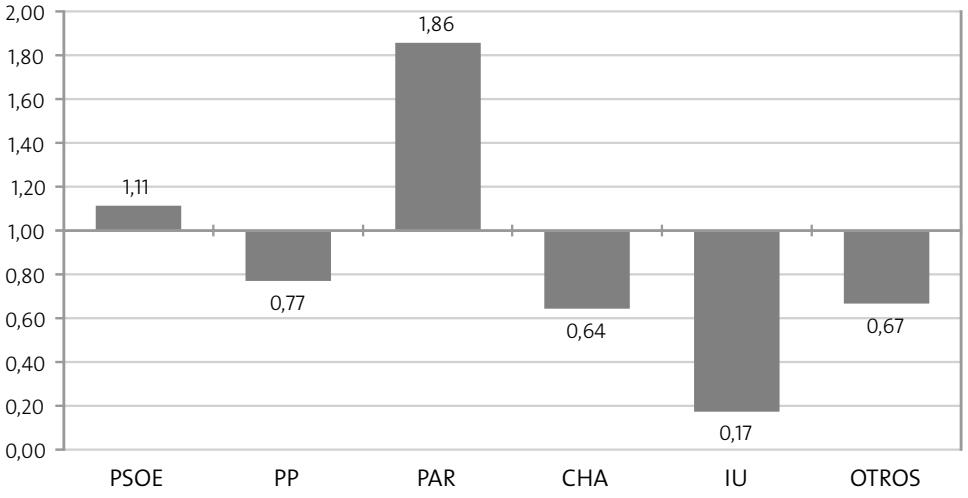
CCA extendió su competencia electoral a la provincia de Zaragoza, concurriendo en 6 municipios. Cuarte, Lechón (1 concejal), La Muela, Tarazona, Utebo y Zaragoza.

Destaca la Federación de los Independientes de Aragón (FIA) que amplió sus candidaturas hasta 12 municipios. La Almolda (1 concejal), Botorrita, El Burgo, Calatayud, Grisén, María de Huerva, Morata de Jiloca (1 concejal), La Muela (3 concejales), La Puebla de Alfindén (1 concejal), Utebo y Villanueva de Gállego (3 concejales).

A nivel provincial los resultados arrojan una posición de primera fuerza para el PP en 2011 en votos. Hasta el punto de intercambiar prácticamente las posiciones con el PSOE respecto de 2007, como ya vimos en Teruel. Sin embargo de nuevo el PP no consigue traducir en puestos representativos la victoria en votos. En este caso de modo más evidente si cabe. Ello sólo se explica por la intensa incidencia del sistema electoral que se apoya según sabemos en una atribución de concejalías que favorece a los municipios más pequeños. Sólo eso, junto a una deficiente implantación del PP con relación al PSOE en la provincia zaragozana, puede llegar a explicar que una victoria del PP de más de 8 puntos (8,10 %) de diferencia en sufragios, otorgue al segundo partido –PSOE– casi 12 puntos a su favor en porcentaje de concejalías en el total de la provincia (11,80 %). Una situación que corrobora indiscutidamente la posición del PAR que, con casi 30 puntos menos que el PP (29,86 %), logra un porcentaje de concejales apenas 6 puntos inferior al porcentaje del PP (5,71 %).

Gráfico 14

Primas y penalizaciones. Provincia de Zaragoza. 2007

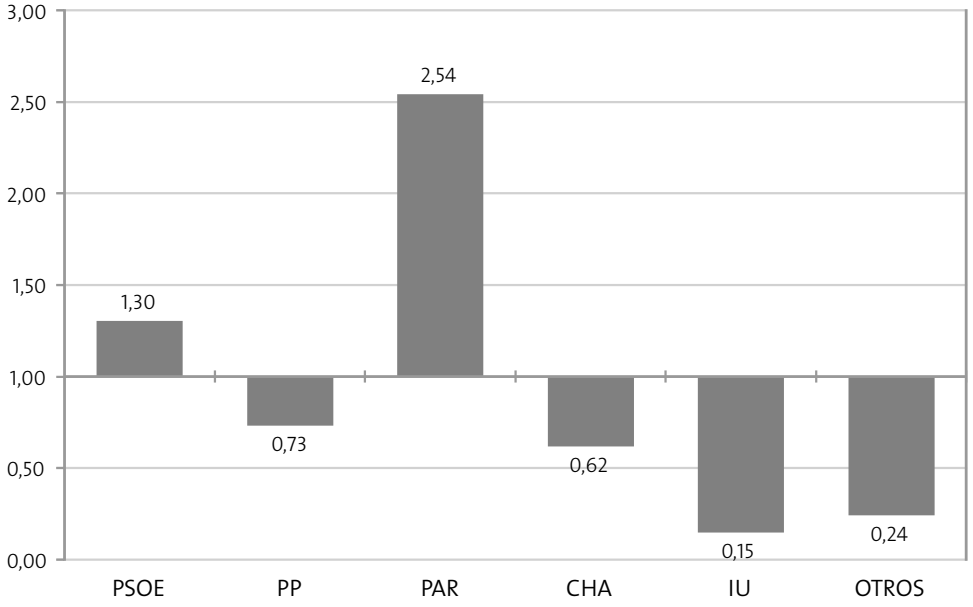


Evidentemente, el escenario de competencia electoral en elecciones municipales es lógicamente el ceñido a la lucha por cada Ayuntamiento. Pero es obvio que la eficacia de las fuerzas políticas para convertir su implantación en representación institucional es extremadamente desigual. La prueba definitiva nos la proporciona, siempre para 2011, las cifras de CHA. Nótese que, frente a una diferencia de cuatro centésimas en porcentaje de votos obtenidos con el

PAR, este último más que cuadruplica la cifra de concejales situando a CHA en cifras relativas a una distancia de 17,45 puntos. Exactamente CHA logra un 5,55 % y el PAR un sorprendente y llamativo 23 % del total de concejales en juego en la provincia de Zaragoza. Lo que se traslada a su vez a la magnitud de las primas y penalizaciones correspondientes a 2007 y 2011 en los gráficos 14 y 15.

Gráfico 15

Primas y penalizaciones. Provincia de Zaragoza. 2011



PSOE Y PAR optimizan sus resultados de modo espectacular, frente a evidentes limitaciones para hacerlo por parte del PP y de CHA. Un fenómeno que, no siendo nuevo, véanse las cifras correspondientes a 2007 en cuadro 16, ha adquirido proporciones extraordinariamente llamativas en 2011 (cuadro 17). Y nótese que este tipo de situaciones acaban teniendo efectos sobre la estructura de competencia partidaria a medio y largo plazo.

La evolución de la implantación refleja una práctica estabilidad de los dos grandes partidos, PP y PSOE a la vista del cuadro 17 y el gráfico 16. Con una pérdida sensible por parte de este último de su distancia respecto al PP en cuanto a municipios en los que obtiene mayoría absoluta, aunque todavía mantiene una posición relativa sensiblemente favorable. Es CHA la que de nuevo también en Zaragoza acusa una importante pérdida de implantación

electoral al reducir en una tercera parte el total de municipios de la provincia en los que concurre a las elecciones. También el PAR experimenta una ligera pérdida de algo menos de 5 puntos pero prueba una vez más su pericia electoral al mantener prácticamente el número de municipios en los que se alza con la mayoría absoluta. En cambio IU mantiene en la provincia aragonesa más grande su implantación e incluso la incrementa ligeramente.

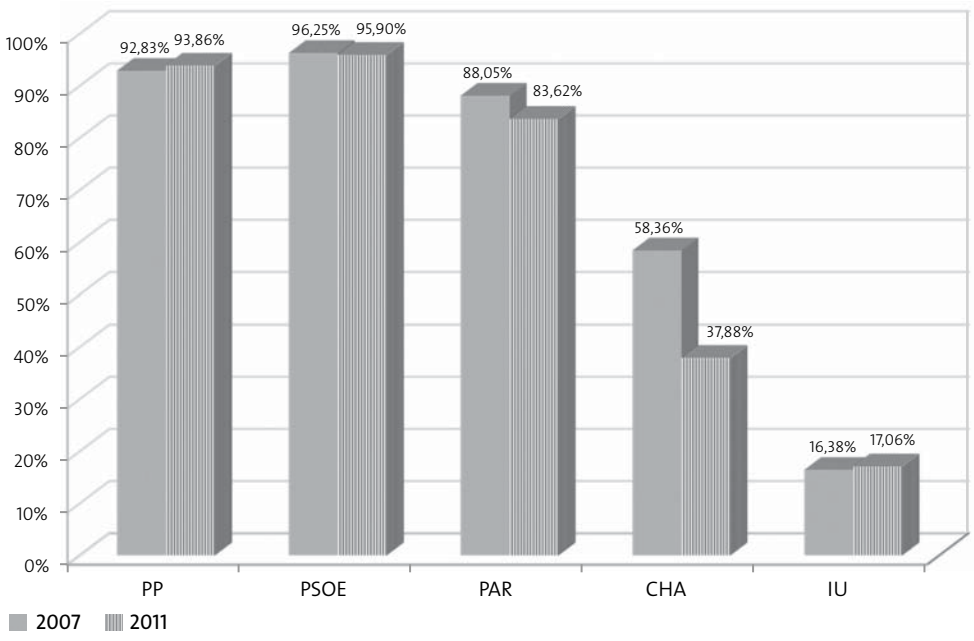
Cuadro 17

Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Zaragoza. 2007-2011

	2007					2011				
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU
Municipios	272	282	258	171	48	275	281	245	111	50
% Municipios	92,83 %	96,25 %	88,05 %	58,36 %	16,38 %	93,86 %	95,90 %	83,62 %	37,88 %	17,06 %
Mayoría absoluta	43	101	58	7	0	46	87	57	5	0

Gráfico 16

Implantación por municipios (%). Provincia de Zaragoza. 2007-2011



Todo parece indicar que, en cuanto al escenario de competencia partidaria en el ámbito local, en Zaragoza "están pasando cosas", que seguramente comprobaremos en toda su extensión en los resultados de próximas convocatorias electorales. Pero también pudiera ocurrir que los cambios que se apuntan deshicieran el recorrido que parecen haber iniciado de modo algo más que incipiente.

III. **CONCLUSIÓN**

Las elecciones locales en Aragón se realizan con apoyo en tres niveles normativos. De un lado el rango normativo constitucional. En segundo lugar el ámbito normativo integrado por el *régimen electoral general* en los términos descritos. Y, en tercer lugar, el de la normativa especial reguladora de las elecciones locales, que se encuentra también acogida fundamentalmente en la LOREG (*Título III. Disposiciones especiales para las elecciones municipales*), más lo dispuesto en la LBRL. A ello debe añadirse la apertura competencial en favor de la CAr en los términos aludidos y con la problemática planteada.

La secuencia electoral analizada comprende ocho procesos electorales (1987-2011), todos ellos realizados simultáneamente con sendos procesos electorales a Cortes de Aragón. Hoy podemos decir que la reiteración de la simultaneidad electoral está teniendo un importante efecto en las reglas de actuación –escritas o no– de los actores políticos. Pero el elenco de interrelaciones en estrategias entre los dos niveles posee su lógica y sus límites, sobre todo en el perfil de elecciones-selección de gestores característico de las elecciones municipales. Ello explica la existencia de "islas electorales" que resisten a las mareas electorales: un fenómeno frecuente en todas las latitudes políticas. Lo local posee unas características indisolubles –al menos en su totalidad– en dinámicas políticas de otra naturaleza.

Pero es también evidente que los procesos electorales locales alcanzan –por agregación– una dimensión política contextual. Especialmente en las relaciones políticas multinivel. Hay aquí un amplio espacio para la creatividad política de los actores.

El dato característico de las elecciones locales en Aragón es, indudablemente, la diseminación tan elevada de la población y el reducido tamaño en términos poblacionales de una gran mayoría de municipios. Un problema de gran transcendencia y que excede con mucho a sus efectos en materia electoral.

Pero ello lleva precisamente a una necesaria *graduación* en la valoración política de los resultados. Algo que el propio ordenamiento electoral tiene en cuenta de modo patente.

La competencia partidaria reproduce un escenario estable, con un sistema de cinco partidos de desigual tamaño, pero con datos que indican movimientos de transformación del sistema en una dirección que no aparece definida con precisión.

Pero todo parece indicar que algo se mueve en el ensamblaje de apoyos electorales y en la identificación de dichos apoyos por los principales actores políticos.

IV. ANEXOS

Anexo 1

Relación de municipios que se rigen por Concejo Abierto

DECRETO 14/2011, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la relación definitiva de los municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecen en régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, y se publica la relación de municipios tradicionales, la de municipios y entidades locales menores de menos de 40 habitantes y la de aquellos con una población de 40 a 99 habitantes que se regirán mediante democracia representativa (*BOA* 18, 27 de enero).

I

Municipios y Entidades Locales Menores aragonesas que **van a permanecer en régimen de concejo abierto** (Disposición Adicional Primera Ley 9/2009, 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos).

Provincia de Huesca
HOZ DE JACA
SENES DE ALCUBIERRE

Provincia de Teruel
BEZAS
CAÑADA VELLIDA
JABALOYAS
JATIEL
MONTEAGUDO DEL CASTILLO
MOSCARDÓN
POZONDÓN
VALDECUENCA

Provincia de Zaragoza
ALADRÉN
ALDEHUELA DE LIESTOS
BERRUECO
CABOLAFUENTE
EMBID DE ARIZA
NAVARDÚN
PLEITAS
PUENDELUNA
RETASCÓN TORRALBILLA
TORRELAPAJA
VAL DE SAN MARTÍN VILLADOZ
VILLARROYA DEL CAMPO
VISTABELLA

Entidades locales menores. Provincia de Huesca

Entidad Local Menor	Municipio
ESPÉS	LASPAULES

II

Relación definitiva de los municipios aragoneses que **van a pasar a funcionar en régimen de concejo abierto en las próximas elecciones** (Art. 16. Ley 9/2009, 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos)

Municipios de la provincia de Teruel

PERACENSE

III
RELACIÓN DE MUNICIPIOS TRADICIONALES
Municipios tradicionales con una población entre 40 y 99 habitantes

Provincia de Teruel

VALLECILLO, EL

Provincia de Zaragoza

CERVERUELA
FOMBUENA
OSEJA
PURUJOSA

Municipios tradicionales con una población inferior a 40 habitantes

Provincia de Teruel

ALLUEVA
BEA
SALCEDILLO

Provincia de Zaragoza

BAGÜÉS
LONGÁS

IV
RELACIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES ARAGONESAS CON UNA POBLACIÓN INFERIOR A 40 HABITANTES QUE CONTINUARAN FUNCIONANDO EN RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES LOCALES

Municipios de la provincia de Huesca

FAGO
PALO

Municipios de la provincia de Teruel

AGUATÓN
ALMOHAJA
ALPEÑES
ANADÓN
BADENAS
FONFRÍA
FUENFERRADA
JOSA
LANZUELA
MIRAVETE DE LA SIERRA
NOGUERAS
OBÓN
SALDÓN
SANTA CRUZ DE NOGUERAS
TORIL Y MASEGOSO
TORMON
TORRE DE LAS ARCAS
VALACLOCHE
VEGUILLAS DE LA SIERRA
ZOMA, LA

Municipios de la provincia de Zaragoza

ALMOCHUEL	ORCAJO
BALCONCHÁN	PINTANOS, LOS
CONTAMINA	POMER
ISUERRE	POZUEL DE ARIZA
LUESMA	URRIÉS
NOMBREVILLA	VALDEHORNA

Entidades Locales Menores de la provincia de Huesca

Entidad Local Menor	Municipio
ABI	SEIRA
ALASTUEY	BAILO
ANTENZA	BENABARRE
ARASAN	BISAURRI
ASIN DE BROTO	BROTO
BARBARUENS	SEIRA
BINACUA	SANTA CRUZ DE LA SERÓS
FRAGÉN	TORLA
GABÁS	BISAURRI
LIRI	CASTEJÓN DE SOS
SAN FELIÚ DE VERI	BISAURRI
SAN MARTÍN DE VERI	BISAURRI
SERVETO	PLAN
TORRELISA	PUEYO DE ARAGUAS, EL
URMELLA	BISAURRI

Entidades locales menores de la provincia de Zaragoza

Entidad Local Menor	Municipio
FUENCALDERAS	BIEL

V

RELACIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES CON UNA POBLACIÓN ENTRE 40 Y 99 HABITANTES QUE SE REGIRÁN MEDIANTE AYUNTAMIENTO O JUNTA VECINAL, RESPECTIVAMENTE

Municipios de la provincia de Huesca

ALBERO BAJO	VALLE DE BARDAGÍ
BARBUÉS	VALLE DE LIERP

BORAU
OLVENA
VALFARTA
VIACAMP Y LITERA
YESERO

Municipios de la provincia de Teruel

ABABUJ
ABEJUELA
AGUILAR DE ALFAMBRA
ALCAINE
ALOBRAS
BUEÑA
CABRA DE MORA
CALOMARDE
CAÑADA DE BENATANDUZ
CASCANTE DEL RÍO
CASTEJON DE TORNOS
CASTELLAR, EL
CORBALÁN
CORTES DE ARAGÓN
COSA
CRIVILLÉN
CUBA, LA
CUBLA
FERRERUELA DE HUERVA
GÚDAR
HOZ DE LA VIEJA, LA
HUESA DEL COMÚN
JARQUE DE LA VAL
JORCAS
LAGUERUELA
LIDÓN
MAICAS
MONFORTE DE MOYUELA
MONTERDE DE ALBARRACÍN
PARRAS DE CASTELLOTE, LAS
PERALEJOS
PITARQUE
PLOU
RÓDENAS
RUBIALES
RUBIELOS DE LA CÉRIDA
SEGURA DE LOS BAÑOS
SENO
SINGRA
TORRE DE ARCAS
TORRIJAS
TRAMACASTIEL
VILLAHERMOSA DEL CAMPO
VILLANUEVA DEL REBOLLAR DE LA SIERRA
VILLAR DEL SALZ
VIVEL DEL RÍO MARTÍN

Municipios de la provincia de Zaragoza

ALCONCHEL DE ARIZA
ALFORQUE
ARDISA
ARTIEDA
BADULES
BERDEJO
BORDALBA
BUBIERCA
BUSTE, EL
CALCENA
GRISEL
LECHÓN
LOBERA DE ONSELLA
MIANOS
NIGÜELLA
RUESCA
SANTED
SISAMÓN
TALAMANTES
TORRALBA DE LOS FRAILES

CALMARZA	TORREHERMOSA
CASTEJON DE ALARBA	TRASMOZ
CUERLAS, LAS	UNDUÉS DE LERDA
GODOJOS	VILLANUEVA DE JILOCA

Entidades locales menores de la provincia de Huesca

Entidad Local Menor	Municipio
ALMUDÁFAR	OSSO DE CINCA
ASO DE SOBREMONTE	BIESCAS
BESIÁNS	PERARRÚA
BUESA	BROTO
ESPOSA	AÍSA
GAVÍN	BIESCAS
LARUÉS	BAILO
LINAS DE BROTO	TORLA
MOLINOS, LOS	PUEYO DE ARAGUÁS, EL
OTO	BROTO
PIEDRAFITA DE JACA	BIESCAS
RAÑÍN	FUEVA, LA
RUN, EL	CASTEJÓN DE SOS
SANDINÍES	SALLENT DE GÁLLEGO
SARAVILLO	PLAN
SARVISÉ	BROTO
SINUÉS	AÍSA

Entidades locales menores de la provincia de Teruel

Entidad Local Menor	Municipio
LAS CUEVAS DE CAÑART	CASTELLOTE

Entidades locales menores de la provincia de Zaragoza

Entidad Local Menor	Municipio
SOFUENTES	SOS DEL REY CATÓLICO

Anexo II
Indices de cuadros y gráficos

Cuadros

Cuadro 1 Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos residentes en España con derecho a voto en elecciones locales. 2011
Cuadro 2 Municipios y concejales según tamaño (núm. de habitantes). 2011
Cuadro 3 Distribución municipios según tamaño y provincia. 2011
Cuadro 4 Distribución población según tamaño municipio. 2011
Cuadro 5 Resultados en porcentaje de votos y concejales. Aragón 1987-2011
Cuadro 6 Evolución de población y Censo Electoral. Cifras absolutas. Aragón 1987-2011
Cuadro 7 Evolución de población y Censo Electoral. Aragón 1987-2011. Base 100=1987
Cuadro 8 Participación. Aragón y provincial 1987-2011
Cuadro 9 Datos comunes. Provincia de Huesca. 2007-2011
Cuadro 10 Resultados electorales. Provincia de Huesca. 2007-2011
Cuadro 11 Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Huesca. 2007-2011
Cuadro 12 Datos comunes. Provincia de Teruel. 2007-2011
Cuadro 13 Resultados electorales. Provincia de Teruel. 2007-2011
Cuadro 14 Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Teruel. 2007-2011
Cuadro 15 Datos comunes. Provincia de Zaragoza. 2007-2011
Cuadro 16 Resultados electorales. Provincia de Zaragoza. 2007-2011
Cuadro 17 Implantación principales fuerzas políticas. Provincia de Zaragoza. 2007-2011

Gráficos

Gráfico 1 Municipios y concejales según núm. de habitantes. 2011
Gráfico 2 Distribución poblacional según tamaño municipio. En porcentaje. Aragón. 2011
Gráfico 3 Evolución electoral (en porcentaje de votos sobre candidatura). Aragón 1987-2011
Gráfico 4 Distribución de concejales por partidos Cifras absolutas. Aragón 1987-2011
Gráfico 5 Distribución de concejales por partidos. En porcentaje. Aragón 1987-2011
Gráfico 6 Evolución de Población y Censo electoral. Aragón. Base 100=1987
Gráfico 7 Participación. Aragón y provincial 1987-2011
Gráfico 8 Primas y penalizaciones. Provincia de Huesca. 2007
Gráfico 9 Primas y penalizaciones. Provincia de Huesca. 2011
Gráfico 10 Implantación por municipios (%). Provincia de Huesca. 2007-2011
Gráfico 11 Primas y penalizaciones. Provincia de Teruel. 2007
Gráfico 12 Primas y penalizaciones. Provincia de Teruel. 2011
Gráfico 13 Implantación por municipios (%). Provincia de Teruel. 2007-2011
Gráfico 14 Primas y penalizaciones. Provincia de Zaragoza. 2007
Gráfico 15 Primas y penalizaciones. Provincia de Zaragoza. 2011
Gráfico 16 Implantación por municipios (%). Provincia de Zaragoza. 2007-2011

Anexo III

Datos electorales comunes por municipio. 2011

Elecciones locales 2011. Datos comunes por municipio. Huesca

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Abiego	281	240	199	195	187	8	4
Abizanda	132	110	94	94	93	1	0
Adahuesca	166	151	125	124	122	2	1
Agüero	164	148	117	115	112	3	2
Aisa	362	329	224	218	210	8	6
Albalate de Cinca	1237	920	753	742	723	19	11
Albalatillo	243	207	207	204	195	9	3
Albelda	847	720	534	521	503	18	13
Albero Alto	132	102	84	81	77	4	3
Albero Bajo	96	97	74	74	73	1	0
Alberuela de Tubo	355	315	289	283	277	6	6
Alcalá de Gurrea	278	266	213	210	209	1	3
Alcalá del Obispo	491	331	270	267	253	14	3
Alcampell	782	664	535	527	520	7	8
Alcolea de Cinca	1.164	915	743	734	714	20	9
Alcubierre	433	375	330	325	320	5	5
Alerre	223	197	166	162	153	9	4
Alfántega	125	110	81	72	70	2	9
Almudévar	2554	2096	1511	1479	1428	51	32
Almunia de San Juan	664	575	465	457	440	17	8
Almuniente	559	480	408	402	391	11	6
Alquézar	313	252	186	179	170	9	7
Altorricón	1506	1113	832	825	790	35	7
Angüés	429	359	224	191	154	37	33
Ansó	491	424	342	328	320	8	14
Antillón	150	133	105	103	98	5	2
Aragüés del Puerto	128	119	92	88	85	3	4
Arén	363	269	221	218	213	5	3
Argavieso	119	105	85	85	85	0	0
Arguis	118	112	93	91	89	2	2
Ayerbe	1119	920	761	746	730	16	15
Azanuy-Alins	174	159	134	133	133	0	1

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Azara	200	173	146	146	145	1	0
Azlor	135	114	102	100	97	3	2
Baélls	120	107	78	76	73	3	2
Bailo	296	285	238	236	233	3	2
Baldellou	117	109	97	95	94	1	2
Ballobar	981	799	686	675	666	9	11
Banastás	270	223	195	192	187	5	3
Barbastro	17.080	12.498	8514	8418	8202	216	96
Barbués	98	90	68	63	63	0	5
Barbuñales	109	103	95	94	93	1	1
Bárcabo	129	114	102	100	99	1	2
Belver de Cinca	1362	1017	792	775	744	31	17
Benabarre	1177	889	615	611	594	17	4
Benasque	2219	1640	1089	1080	1069	11	9
Berbegal	441	344	315	313	309	4	2
Bielsa	511	383	328	328	316	12	0
Bierge	258	206	161	153	150	3	8
Biescas	1634	1179	889	875	850	25	14
Binaced	1494	1189	944	925	914	11	19
Binéfar	9407	6775	4590	4532	4410	122	58
Bisaurri	208	194	137	134	130	4	3
Biscarrués	228	187	172	168	167	1	4
Blecua y Torres	208	182	166	162	160	2	4
Boltaña	1051	729	569	557	538	19	12
Bonansa	102	89	47	46	45	1	1
Borau	81	79	60	60	60	0	0
Broto	542	439	393	391	379	12	2
Caldearenas	246	204	159	155	154	1	4
Campo	355	313	255	251	233	18	4
Camporrélls	193	156	115	112	106	6	3
Canal de Berdún	396	335	274	272	270	2	2
Candasnos	409	424	350	330	311	19	20
Canfranc	624	485	342	339	335	4	3
Capdesaso	163	139	112	110	108	2	2
Capella	366	296	250	243	240	3	7
Casbas de Huesca	299	274	226	223	222	1	3
Castejón del Puente	399	323	276	272	271	1	4

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Castejón de Monegros	661	547	473	461	455	6	12
Castejón de Sos	788	535	423	414	397	17	9
Castelflorite	130	120	100	99	99	0	1
Castiello de Jaca	256	213	155	154	152	2	1
Castigaleu	119	87	58	53	52	1	5
Castillazuelo	193	171	123	116	109	7	7
Castillonroy	378	339	287	284	281	3	3
Colungo	147	125	100	99	97	2	1
Chalamera	128	111	90	86	85	1	4
Chía	105	89	77	77	77	0	0
Chimillas	359	297	237	229	221	8	8
Esplús	677	542	443	439	426	13	4
Estada	236	197	166	164	163	1	2
Estadilla	860	701	581	579	567	12	2
Estopiñán del Castillo	177	139	123	122	122	0	1
Fago	26	26	18	17	17	0	1
Fanlo	138	140	131	130	130	0	1
Fiscal	317	260	238	237	236	1	1
Fonz	1035	844	670	664	653	11	6
Foradada del Toscar	215	190	171	171	171	0	0
Fraga	14.539	10.029	6335	6244	5981	263	91
Fueva (La)	619	513	400	397	380	17	3
Gistaín	145	140	120	118	115	3	2
Grado (El)	493	428	349	346	341	5	3
Grañén	1930	1579	1154	1137	1117	20	17
Graus	3700	2677	1981	1961	1911	50	20
Gurrea de Gállego	1664	1432	1110	1097	1078	19	13
Hoz de Jaca	71	63	59	59	57	2	0
Huerto	272	235	190	183	177	6	7
Huesca	52.347	38.379	24.482	24.075	23.266	809	407
Ibieca	108	101	86	82	82	0	4
Igriés	627	487	375	364	349	15	11
Ilche	246	208	185	184	181	3	1
Isábena	313	211	178	174	170	4	4
Jaca	13.374	10.128	6620	6514	6336	178	106
Jasa	116	98	89	89	89	0	0
Labuerda	167	128	108	101	101	0	7

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Laluenga	220	199	165	153	149	4	12
Lalueza	1101	939	693	683	668	15	10
Lanaja	1417	1184	905	899	881	18	6
Laperdiguera	102	87	77	75	72	3	2
Lascellas-Ponzano	154	132	101	99	97	2	2
Lascuarre	157	120	95	91	91	0	4
Laspaúles	297	251	206	206	203	3	0
Laspuña	289	268	247	244	241	3	3
Loarre	371	332	273	269	255	14	4
Loporzano	540	499	353	348	339	9	5
Loscorrales	108	98	81	79	76	3	2
Monesma y Cajigar	106	90	82	82	81	1	0
Monflorite-Lascasas	312	254	218	216	208	8	2
Montanuy	285	262	225	225	221	4	0
Monzón	17.115	12.067	7955	7846	7615	231	109
Naval	265	225	181	179	176	3	2
Novales	181	138	112	110	101	9	2
Nueno	557	442	369	365	351	14	4
Olvena	58	46	41	41	41	0	0
Ontiñena	586	525	484	482	479	3	2
Osso de Cinca	735	520	448	445	433	12	3
Palo	24	23	17	17	17	0	0
Panticosa	819	643	544	540	530	10	4
Peñalba	761	624	531	528	526	2	3
Peñas de Riglos (Las)	268	244	184	183	179	4	1
Peralta de Alcofea	618	531	449	441	432	9	8
Peralta de Calasanz	235	214	174	170	167	3	4
Peraltilla	200	179	166	163	161	2	3
Perarrúa	112	103	93	92	90	2	1
Pertusa	113	109	109	107	107	0	2
Piracés	104	96	62	60	56	4	2
Plan	336	275	239	230	224	6	9
Poleñino	226	208	208	207	206	1	1
Pozán de Vero	244	221	182	175	173	2	7
Puebla de Castro (La)	433	312	246	241	236	5	5
Puente de Montañana	148	119	89	89	89	0	0
Puértolas	241	205	194	192	184	8	2

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Pueyo de Araguás (El)	150	127	98	96	94	2	2
Pueyo de Santa Cruz	369	324	283	279	278	1	4
Quicena	302	230	196	195	186	9	1
Robres	630	526	445	439	424	15	6
Sabiñánigo	10.383	7401	4862	4779	4631	148	83
Sahún	360	276	227	222	222	0	5
Salas Altas	311	287	209	208	198	10	1
Salas Bajas	149	150	136	134	134	0	2
Salillas	110	98	72	69	67	2	3
Sallent de Gállego	1542	1158	796	792	759	33	4
San Esteban de Litera	526	476	391	378	373	5	13
Sangarrén	242	215	185	179	177	2	6
San Juan de Plan	153	133	89	85	74	11	4
Santa Cilia	209	170	154	151	147	4	3
Santa Cruz de la Serós	136	165	146	145	142	3	1
Santaliestra y San Quílez	106	98	93	92	91	1	1
Sariñena	4428	3199	2439	2414	2369	45	25
Secastilla	150	135	111	109	105	4	2
Seira	156	138	111	108	106	2	3
Sena	548	421	371	365	362	3	6
Senés de Alcubierre	68	48	37	37	36	1	0
Sesa	225	191	158	151	132	19	7
Sesué	127	110	62	60	57	3	2
Siétamo	665	524	432	427	420	7	5
Sopeira	120	94	80	77	74	3	3
Tamarite de Litera	3730	2834	1828	1807	1752	55	21
Tardienta	1.007	832	669	654	648	6	15
Tella-Sin	266	237	209	204	204	0	5
Tierz	691	506	399	396	390	6	3
Tolva	171	132	108	101	97	4	7
Torla	328	309	265	262	248	14	3
Torralba de Aragón	111	95	79	76	73	3	3
Torre la Ribera	117	95	85	85	85	0	0
Torrente de Cinca	1276	823	712	705	687	18	7
Torres de Alcanadre	106	103	94	94	93	1	0
Torres de Barbués	303	275	243	242	241	1	1
Tramaced	100	95	82	77	76	1	5

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Valfarta	87	79	59	53	53	0	6
Valle de Bardají	50	45	33	30	30	0	3
Valle de Lierp	65	63	59	59	58	1	0
Velilla de Cinca	450	333	296	288	287	1	8
Veracruz	104	93	82	81	76	5	1
Viacamp y Litera	48	35	33	33	33	0	0
Vicién	122	118	96	94	90	4	2
Villanova	154	111	85	81	81	0	4
Villanúa	492	378	282	277	273	4	5
Villanueva de Sigena	512	401	321	304	272	32	17
Yebra de Basa	155	137	101	100	99	1	1
Yésero	71	71	66	64	64	0	2
Zaidín	1709	1192	944	928	921	7	16
Valle de Hecho	960	801	526	509	485	24	17
Puente la Reina de Jaca	215	243	192	187	185	2	5
San Miguel del Cinca	848	687	613	606	592	14	7
Sotonera (La)	1061	913	660	654	650	4	6
Lupiñén-Ortilla	397	323	269	266	260	6	3
Santa María de Dulcis	221	191	167	163	161	2	4
Aínsa-Sobrarbe	2180	1590	1232	1216	1194	22	16
Hoz y Costean	205	233	187	178	176	2	9
Vencillón	469	350	279	276	265	11	11

Elecciones locales 2011
Datos comunes por municipio. Teruel

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Ababuj	77	70	56	54	54	0	2
Abejuela	56	65	65	65	65	0	0
Aguatón	21	19	18	18	18	0	0
Aguaviva	693	483	414	411	402	9	3
Aguilar del Alfambra	67	61	50	50	49	1	0
Alacón	361	300	252	251	231	20	1
Alba	248	204	158	153	151	2	5
Albalate del Arzobispo	2155	1727	1365	1345	1435	14	20
Albarracín	1096	812	659	635	605	30	24
Albentosa	310	190	174	171	170	1	3
Alcaine	69	68	48	46	44	2	2
Alcalá de la Selva	513	397	336	331	325	6	5
Alcañiz	16.291	11.441	7956	7847	7619	228	109
Alcorisa	3642	2641	2023	1980	1980	32	43
Alfambra	676	556	434	428	420	8	6
Aliaga	381	331	263	256	245	11	7
Almohaja	29	28	27	27	27	0	0
Alobras	70	72	59	59	57	2	0
Alpeñés	27	24	19	19	19	0	0
Allepuz	133	118	90	87	87	0	3
Alloza	711	558	421	409	405	4	12
Allueva	15	14	10	9	8	1	1
Anadón	21	23	22	21	20	1	1
Andorra	8367	6265	4557	4445	4357	88	112
Arcos de las Salinas	111	84	73	72	71	1	1
Arens de Lledó	213	171	152	151	150	1	1
Argente	232	204	171	167	165	2	4
Ariño	925	686	601	596	589	7	5
Azaila	139	138	113	113	113	0	0
Bádenas	22	20	13	13	13	0	0
Báguena	398	323	253	246	237	9	7
Bañón	167	150	133	127	125	2	6
Barrachina	167	121	97	96	91	5	1
Bea	37	28	21	21	18	3	0
Beceite	608	495	412	401	400	1	11

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Belmonte de San José	137	113	100	98	98	0	2
Bello	284	260	206	199	193	6	7
Berge	274	209	188	185	183	2	3
Bezas	79	68	62	60	60	0	2
Blancas	166	139	115	111	109	2	4
Blesa	121	126	118	116	116	0	2
Bordón	141	108	91	89	89	0	2
Bronchales	480	369	327	326	322	4	1
Bueña	67	61	45	40	40	0	5
Burbáguena	296	273	185	183	180	3	2
Cabra de Mora	88	81	78	78	77	1	0
Calaceite	1145	901	720	714	701	13	6
Calamocha	4649	3285	2460	2432	2880	52	28
Calanda	4004	2859	2305	2268	2225	43	37
Calomarde	84	98	96	95	94	1	1
Camañas	125	110	93	90	86	4	3
Camarena de la Sierra	165	131	111	110	110	0	1
Camarillas	119	84	70	68	65	3	2
Caminreal	758	583	479	475	467	8	4
Cantavieja	748	573	484	470	439	31	14
Cañada de Benatanduz	42	42	41	40	40	0	1
Cañada de Verich (La)	111	91	76	71	71	0	5
Cañada Vellida	42	38	34	32	30	2	2
Cañizar del Olivar	109	84	65	65	64	1	0
Cascante del Río	79	95	75	75	75	0	0
Castejón de Tornos	70	63	47	47	45	2	0
Castel de Cabra	140	121	96	93	92	1	3
Castelnou	120	110	98	96	95	1	2
Castelserás	831	692	587	581	568	13	6
Castellar (El)	68	62	55	54	53	1	1
Castellote	804	670	508	500	496	4	8
Cedrillas	623	456	369	366	353	13	3
Celadas	440	340	285	280	273	7	5
Cella	2951	2366	1914	1897	1856	41	17
Cerollera (La)	113	83	74	70	70	0	4
Codoñera (La)	397	300	266	261	258	3	5
Corbalán	99	91	78	78	73	5	0

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Cortes de Aragón	75	68	54	54	53	1	0
Cosa	64	61	49	46	44	2	3
Cretas	618	489	422	416	410	6	6
Crivillén	93	102	94	93	93	0	1
Cuba (La)	52	45	42	42	41	1	0
Cubla	61	61	57	57	54	3	0
Cucalón	102	82	72	71	70	1	1
Cuervo (El)	107	90	61	59	58	1	2
Cuevas de Almudén	133	88	71	71	74	0	0
Cuevas Labradas	141	120	102	100	99	1	2
Ejulve	198	172	154	148	144	4	6
Escorihuela	185	161	144	141	139	2	3
Escucha	1015	739	641	636	631	5	5
Estercuel	271	199	164	155	150	5	9
Ferreruela de Huerva	74	62	50	48	45	3	2
Fonfría	30	30	26	26	26	0	0
Formiche Alto	190	133	109	107	106	1	2
Fórnoles	103	85	72	70	69	1	2
Fortanete	224	179	139	136	131	5	3
Foz-Calanda	296	244	205	205	202	3	0
Fresneda (La)	511	373	318	316	314	2	2
Frías de Albarracín	156	128	107	105	102	3	2
Fuenferrada	37	57	51	48	47	1	3
Fuentes Calientes	119	104	83	80	60	0	3
Fuentes Claras	590	490	376	367	342	25	9
Fuentes de Rubielos	127	95	84	83	81	2	1
Fuentespalda	341	264	228	221	220	1	7
Galve	154	117	113	109	109	0	4
Gargallo	118	97	83	82	80	2	1
Gea de Albarracín	430	361	308	300	296	4	8
Ginebrosa (La)	229	185	142	133	122	11	9
Griegos	134	119	95	94	92	2	1
Guadalaviar	243	220	165	164	160	4	1
Gúdar	84	69	62	58	57	1	4
Híjar	1899	1466	1096	1086	1050	36	10
Hinojosa de Jarque	151	115	79	78	68	10	1
Hoz de la Vieja (La)	88	90	76	76	74	2	0

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Huesa del Común	90	82	67	66	65	1	1
Iglesuela del Cid (La)	505	353	275	260	251	9	15
Jabaloyas	81	80	72	70	70	0	2
Jarque de la Val	90	83	59	56	55	1	3
Jatiel	52	45	45	45	45	0	0
Jorcas	43	39	32	32	31	1	0
Josa	34	27	24	24	24	0	0
Lagueruela	62	64	56	56	54	2	0
Lanzuela	25	19	15	14	14	0	1
Libros	153	152	128	127	126	1	1
Lidón	57	51	43	43	43	0	0
Linares de Mora	313	234	205	203	202	1	2
Loscos	177	157	122	121	118	3	1
Lledó	170	151	114	112	111	1	2
Maicas	42	39	30	30	30	0	0
Manzanera	551	389	319	316	303	13	3
Martín del Río	469	332	260	258	256	2	2
Mas de las Matas	1415	1112	808	800	782	18	8
Mata de los Olmos (La)	289	194	186	186	184	2	0
Mazaleón	586	444	360	359	356	3	1
Mezquita de Jarque	120	100	61	60	59	1	1
Mirambel	125	117	103	101	99	2	2
Miravete de la Sierra	38	31	26	26	21	5	0
Molinos	303	232	178	169	146	23	9
Monforte de Moyuela	69	64	56	55	54	1	1
Monreal del Campo	2765	1910	1276	1259	1240	19	17
Monroyo	379	273	247	245	240	5	2
Montalbán	1408	1172	872	869	857	12	3
Monteagudo del Castillo	71	57	43	42	42	0	1
Monterde de Albarracín	69	64	49	49	49	0	0
Mora de Rubielos	1706	1157	928	924	903	21	4
Moscardón	71	52	44	44	39	5	0
Mosqueruela	608	476	378	375	359	16	3
Muniesa	669	498	396	394	376	18	2
Noguera de Albarracín	134	122	110	108	108	0	2
Nogueras	35	34	27	27	26	1	0
Nogueruelas	237	194	170	169	167	2	1

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Obón	36	39	31	31	29	2	0
Odón	220	198	168	163	163	0	5
Ojos Negros	489	411	331	329	323	6	2
Olba	237	192	154	150	149	1	4
Oliete	479	345	276	271	260	11	5
Olmos (Los)	128	109	89	83	82	1	6
Orihuela del Tremedal	564	442	374	373	373	0	1
Orrios	159	147	124	122	121	1	2
Palomar de Arroyos	198	168	145	143	136	7	2
Pancrudo	136	123	83	83	82	1	0
Parras de Castellote (Las)	73	72	57	56	54	2	1
Peñarroya de Tastavins	517	375	256	254	254	0	2
Peracense	89	81	70	70	67	3	0
Peralejos	78	81	69	69	69	0	0
Perales del Alfambra	279	216	178	176	170	6	2
Pitarque	96	79	58	57	56	1	1
Plou	43	40	32	32	31	1	0
Pobo (El)	139	119	105	104	104	0	1
Portellada (La)	262	225	177	169	125	44	8
Pozondón	83	74	59	55	52	3	4
Pozuel del Campo	100	82	66	63	62	1	3
Puebla de Híjar (La)	1006	830	683	678	669	9	5
Puebla de Valverde (La)	571	421	373	368	361	7	5
Puertomingalvo	207	116	91	88	88	0	3
Ráfales	170	135	107	98	91	7	9
Rillo	113	105	73	69	67	2	4
Riodeva	180	150	132	131	131	0	1
Ródenas	79	62	55	54	54	0	1
Royuela	248	214	179	174	173	1	5
Rubiales	57	49	48	48	47	1	0
Rubielos de la Cérida	45	42	34	34	33	1	0
Rubielos de Mora	772	540	468	445	433	12	23
Salcedillo	8	6	6	6	6	0	0
Saldón	29	26	24	24	23	1	0
Samper de Calanda	925	775	588	584	575	9	4
San Agustín	150	167	158	156	155	1	2
San Martín del Río	199	185	145	139	134	5	6

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Santa Cruz de Nogueras	36	35	27	26	26	0	1
Santa Eulalia	1152	907	710	701	688	13	9
Sarrión	1140	759	608	608	597	11	0
Segura de los Baños	40	38	31	30	29	1	1
Seno	49	46	31	30	30	0	1
Singra	98	61	52	51	51	0	1
Terriente	186	156	130	128	127	1	2
Teruel	35.241	26.048	16.959	16.584	15.924	660	375
Toril y Masegoso	34	39	30	30	30	0	0
Tormón	32	39	38	38	38	0	0
Tornos	232	210	166	165	161	4	1
Torralba de los Sisones	216	146	105	101	100	1	4
Torrecilla de Alcañiz	440	378	313	310	300	10	3
Torrecilla del Rebollar	151	139	117	115	113	2	2
Torre de Arcas	96	81	55	54	49	6	1
Torre de las Arcas	37	26	19	19	19	0	0
Torre del Compte	153	142	112	108	103	5	4
Torrelacárcel	223	169	121	104	99	5	17
Torre los Negros	105	89	84	84	84	0	0
Torremocha de Jiloca	148	121	102	99	99	0	3
Torres de Albarracín	175	149	129	128	125	3	1
Torrevelilla	214	158	135	134	133	1	1
Torrijas	66	54	49	49	48	1	0
Torrijo del Campo	539	413	330	319	297	22	11
Tramacastiel	98	78	68	64	64	0	4
Tramacastilla	107	99	79	77	75	2	2
Tronchón	106	80	66	65	64	1	1
Urrea de Gaén	525	453	384	381	375	6	3
Utrillas	3309	2527	1896	1877	1854	23	19
Valacloche	30	31	30	30	30	0	0
Valbona	224	168	141	138	135	3	3
Valdealgorfa	685	583	471	467	455	12	4
Valdecuenca	56	38	34	34	34	0	0
Valdelinares	116	96	73	72	70	2	1
Valdeltormo	328	282	226	217	206	11	9
Valderrobres	2290	1632	1121	1103	1085	18	18
Valjunquera	403	337	259	256	243	13	3

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Vallecillo (El)	47	60	57	57	57	0	0
Veguillas de la Sierra	28	24	16	15	15	0	1
Villafranca del Campo	352	274	241	240	232	8	1
Villahermosa del Campo	99	80	66	64	62	2	2
Villanueva del Rebollar de la Sierra	53	39	36	35	32	3	1
Villar del Cobo	208	183	159	154	151	3	5
Villar del Salz	83	77	57	56	56	0	1
Villarluengo	188	169	139	135	134	1	4
Villarquemado	940	784	636	623	603	20	13
Villarroya de los Pinares	177	142	121	116	115	1	5
Villastar	450	326	267	261	253	8	6
Villel	366	258	223	214	212	2	9
Vinaceite	314	230	192	192	188	4	0
Visiedo	149	137	119	113	111	2	6
Vivel del Río Martín	86	79	71	70	70	0	1
Zoma (La)	22	31	27	27	25	2	0

Elecciones locales 2011
Datos comunes por municipio. Zaragoza

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Abanto	124	133	114	113	113	0	1
Acered	160	173	159	159	157	2	0
Agón	166	147	127	126	121	5	1
Aguarón	863	650	522	519	493	26	3
Aguilón	250	250	213	207	203	4	6
Ainzón	1269	989	800	773	757	16	27
Aladrén	62	60	50	50	50	0	0
Alagón	7178	5166	3410	3361	3280	81	49
Alarba	155	139	119	116	114	2	3
Alberite de San Juan	101	79	72	71	66	5	1
Albeta	141	131	117	116	106	10	1
Alborge	126	106	89	86	81	5	3
Alcalá de Ebro	276	236	210	210	210	0	0
Alcalá de Moncayo	153	186	164	164	161	3	0
Alconchel de Ariza	99	111	75	72	72	0	3
Aldehuela de Liestos	48	51	40	40	40	0	0
Alfajarín	2168	1731	1220	1207	1179	28	13
Alfamén	1509	997	832	829	821	8	3
Alforque	81	79	62	62	59	3	0
Alhama de Aragón	1172	878	685	679	676	3	6
Almochuel	26	41	41	41	41	0	0
Almolda (La)	619	549	466	453	438	15	13
Almonacid de la Cuba	283	248	215	210	204	6	5
Almonacid de la Sierra	790	671	570	553	528	25	17
Almunia de Doña Godina (La)	7802	4746	3416	3349	3250	99	67
Alpartir	564	463	387	380	372	8	7
Ambel	305	263	227	224	224	0	3
Anento	136	119	100	100	100	0	0
Aniñón	818	682	554	546	541	5	8
Añón de Moncayo	205	234	196	191	183	8	5
Aranda de Moncayo	214	173	127	115	106	9	12
Arándiga	406	352	291	289	282	7	2
Ardisa	80	81	69	68	66	2	1
Ariza	1279	934	762	748	737	11	14

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Artieda	94	80	67	67	77	0	0
Asín	104	105	86	83	82	1	3
Atea	125	136	116	109	106	3	7
Ateca	2151	1619	1270	1260	1244	16	10
Azuara	701	589	518	513	502	11	5
Badules	95	97	86	80	79	1	6
Bagüés	23	22	21	20	20	0	1
Balconchán	12	17	14	14	12	2	0
Bárboles	333	257	180	178	171	7	2
Bardallur	327	265	207	207	203	4	0
Belchite	1665	1331	1095	1077	1060	17	18
Belmonte de Gracián	236	204	170	164	162	2	6
Berdejo	64	64	45	44	43	1	1
Berrueco	43	43	39	39	39	0	0
Bijuesca	113	113	92	85	84	1	7
Biota	1115	909	737	724	705	19	13
Bisimbre	109	105	90	87	84	2	3
Boquiñeni	995	769	606	594	578	16	12
Bordalba	74	64	51	50	47	3	1
Borja	5042	3580	2647	2617	2568	49	30
Botorrita	536	453	376	374	362	12	2
Brea de Aragón	1854	1500	1138	1131	1096	35	7
Bubierca	83	82	75	74	74	0	1
Bujaraloz	1055	802	622	610	587	23	12
Bulbuente	248	195	154	148	145	3	6
Bureta	269	226	216	211	207	4	5
Burgo de Ebro (El)	2321	1754	1280	1238	1209	29	42
Buste (El)	88	79	73	71	70	1	2
Cabañas de Ebro	556	473	395	388	377	11	7
Cabolafuente	49	62	47	46	43	3	1
Cadrete	3054	2347	1613	1578	1504	74	35
Calatayud	21.717	14.583	10.128	9978	9662	316	150
Calatorao	3094	2120	1511	1479	1438	41	32
Calcena	68	72	72	72	72	0	0
Calmarza	77	71	62	57	57	0	5
Campillo de Aragón	154	138	119	118	118	0	1
Carenas	195	184	154	154	153	1	0

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Cariñena	3725	2446	2054	2027	2005	22	27
Caspe	9989	6560	4613	4397	4225	172	216
Castejón de Alarba	98	89	80	79	79	0	1
Castejón de las Armas	122	121	102	100	100	0	2
Castejón de Valdejasa	283	257	229	228	227	1	1
Castiliscar	338	282	240	240	236	4	0
Cervera de la Cañada	311	286	256	255	250	5	1
Cerveruela	41	46	43	43	43	0	0
Cetina	697	574	470	466	453	13	4
Cimballa	127	121	108	106	105	1	2
Cinco Olivas	123	96	74	72	70	2	2
Clarés de Ribota	101	87	80	80	80	0	0
Codo	211	205	171	168	165	3	3
Codos	256	196	150	150	146	4	0
Contamina	38	36	30	30	29	1	0
Cosuenda	389	354	324	321	317	4	3
Cuarte de Huerva	8658	6594	4305	4252	4119	133	53
Cubel	192	167	121	117	116	1	4
Cuerlas (Las)	66	60	44	44	44	0	0
Chiprana	276	337	310	302	298	4	8
Chodes	149	116	88	87	87	0	1
Daroca	2300	1787	1390	1367	1337	30	23
Ejea de los Caballeros	17.344	12.705	8733	8625	8382	243	108
Embid de Ariza	56	52	48	48	48	0	0
Encinacorba	252	221	191	190	190	0	1
Épila	4765	3205	2586	2560	2507	53	26
Erla	421	357	295	282	272	10	13
Escatrón	1132	922	706	686	667	19	20
Fabara	1255	947	805	781	756	25	24
Farlete	439	383	353	340	338	2	13
Fayón	407	356	307	303	300	3	4
Fayos (Los)	153	139	125	124	123	1	1
Figueruelas	1332	977	836	819	806	13	17
Fombuena	52	49	36	35	35	0	1
Frago (El)	106	100	78	78	78	0	0
Frasno (El)	476	431	371	366	364	2	5
Fréscano	220	198	174	172	167	5	2

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Fuendejalón	953	721	626	622	609	13	4
Fuendetodos	174	161	138	133	128	5	5
Fuentes de Ebro	4617	3296	2376	2349	2295	54	27
Fuentes de Jiloca	280	224	180	179	172	7	1
Gallocanta	152	130	112	110	107	3	2
Gallur	3007	2342	1854	1823	1782	41	31
Gelsa	1201	1002	795	771	756	15	24
Godojos	46	53	48	48	48	0	0
Gotor	399	298	271	264	260	4	7
Grisel	79	72	65	62	62	0	3
Grisén	554	421	358	356	347	9	2
Herrera de los Navarros	616	486	440	432	423	9	8
Ibdes	490	432	355	353	350	3	2
Illueca	3348	2546	1892	1874	1810	64	18
Isuerre	37	35	33	33	30	3	0
Jaraba	360	273	222	220	219	1	2
Jarque	550	425	333	329	318	11	4
Jaulín	323	252	195	194	190	4	1
Joyosa (La)	936	705	548	545	526	19	3
Lagata	134	133	109	109	107	2	0
Langa del Castillo	151	137	118	116	112	4	2
Layana	124	100	78	76	74	2	2
Lécera	765	633	541	529	511	18	12
Leciñena	1305	1137	950	937	917	20	13
Lechón	57	48	45	45	45	0	0
Letux	425	387	346	342	342	0	4
Litago	183	177	153	143	141	2	10
Lituénigo	125	120	103	103	102	1	0
Lobera de Onsella	50	45	36	35	34	1	1
Longares	896	631	475	470	463	7	5
Longás	36	32	30	30	30	0	0
Lucena de Jalón	309	222	163	157	150	7	6
Luceni	1098	852	635	617	590	27	18
Luesia	361	374	320	317	311	6	3
Luesma	38	50	36	36	35	1	0
Lumpiaque	937	738	529	523	519	4	6
Luna	846	712	568	553	537	16	15

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Maella	2028	1593	1318	1300	1266	34	18
Magallón	1205	1024	867	850	829	21	17
Mainar	167	132	115	113	113	0	2
Malanquilla	127	123	106	99	99	0	7
Maleján	344	239	218	217	214	3	1
Malón	379	320	280	272	268	4	8
Maluenda	1094	806	679	673	670	3	6
Mallén	3704	2558	2114	2082	2054	28	32
Manchones	123	126	116	114	114	0	2
Mara	206	163	137	132	132	0	5
María de Huerva	4729	3422	2237	2193	2087	106	44
Mediana de Aragón	481	410	324	318	296	22	6
Mequinenza	2495	1912	1461	1407	1357	50	54
Mesones de Isuela	315	280	236	228	226	2	8
Mezalocha	226	237	189	188	187	1	1
Mianos	41	38	32	31	30	1	1
Miedes de Aragón	475	378	305	301	299	2	4
Monegrillo	479	415	359	350	346	4	9
Moneva	122	132	93	84	82	2	9
Monreal de Ariza	189	192	136	132	125	7	4
Monterde	194	191	170	169	167	2	1
Montón	132	116	108	107	106	1	1
Morata de Jalón	1352	1113	781	765	735	30	16
Morata de Jiloca	301	265	238	236	236	0	2
Morés	437	361	308	307	304	3	1
Moros	469	333	266	266	257	9	0
Moyuela	260	252	252	252	251	1	0
Mozota	114	113	99	94	88	6	5
Muel	1385	1089	821	794	766	28	27
Muela (La)	5166	3641	2562	2527	2437	90	35
Munébrega	488	378	324	320	309	11	4
Murero	146	136	115	111	111	0	4
Murillo de Gállego	189	154	136	133	131	3	3
Navardún	50	48	36	35	35	0	1
Nigüella	81	74	57	57	49	8	0
Nombrevilla	35	38	33	33	30	3	0
Nonaspe	1061	796	647	634	570	64	13

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Novallas	919	789	668	660	654	6	8
Novillas	626	509	420	413	397	16	7
Nuévalos	356	253	222	219	216	3	3
Nuez de Ebro	801	636	508	492	476	16	16
Olvés	115	108	96	96	94	2	0
Orcajo	33	47	37	37	35	2	0
Orera	129	113	101	98	98	0	3
Orés	101	94	79	78	78	0	1
Oseja	55	53	49	49	47	2	0
Osera de Ebro	473	380	267	256	250	6	11
Paniza	759	580	505	497	485	12	8
Paracuellos de Jiloca	576	471	395	394	379	15	1
Paracuellos de la Ribera	194	184	148	146	145	1	2
Pastriz	1384	1075	910	897	865	32	13
Pedrola	3721	2518	1836	1801	1751	50	35
Pedrosas (Las)	121	100	79	76	75	1	3
Perdiguera	664	512	422	419	413	6	3
Piedratajada	150	132	107	99	95	4	8
Pina de Ebro	2655	1848	1384	1363	1334	29	21
Pinseque	3481	2560	1588	1568	1503	65	20
Pintanos (Los)	38	41	40	40	40	0	0
Plasencia de Jalón	404	305	255	253	252	1	2
Pleitas	48	49	45	45	41	4	0
Plenas	132	126	105	102	102	0	3
Pomer	37	30	24	22	22	0	2
Pozuel de Ariza	20	21	19	19	18	1	0
Pozuelo de Aragón	342	273	209	176	141	35	33
Pradilla de Ebro	618	505	406	400	395	5	6
Puebla de Albortón	125	112	94	93	93	0	1
Puebla de Alfindén (La)	5250	3785	2581	2543	2468	75	38
Puendeluna	65	60	40	38	31	7	2
Purujosa	44	38	33	32	32	0	1
Quinto	2111	1702	1246	1216	1194	22	30
Remolinos	1199	969	768	762	741	21	6
Retascón	79	72	56	56	50	6	0
Ricla	3568	1859	1203	1181	1164	17	22
Romanos	113	107	89	88	85	3	1

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Rueda de Jalón	353	303	255	251	248	3	4
Ruesca	75	67	62	62	61	1	0
Sádaba	1671	1322	917	890	852	38	27
Salillas de Jalón	375	286	246	235	225	10	11
Salvatierra de Esca	235	186	145	135	87	48	10
Samper del Salz	128	116	102	102	101	1	0
San Martín de la Virgen de Moncayo	295	249	218	215	209	6	3
San Mateo de Gállego	3079	2404	1774	1730	1666	64	44
Santa Cruz de Grío	164	134	122	121	121	0	1
Santa Cruz de Moncayo	126	104	80	80	79	1	0
Santa Eulalia de Gállego	125	120	97	97	96	1	0
Santed	61	65	55	54	54	0	1
Sástago	1260	1129	854	841	824	17	13
Sabiñán	793	640	505	499	491	8	6
Sediles	112	105	94	92	91	4	2
Sestrica	402	347	304	304	297	7	0
Sierra de Luna	308	227	166	165	157	8	1
Sigüés	132	125	114	112	112	0	2
Sisamón	50	48	42	41	41	0	1
Sobradiel	999	773	594	583	569	14	11
Sos del Rey Católico	662	569	474	467	452	15	7
Tabuenca	412	348	297	284	275	9	13
Talamantes	61	58	51	48	42	6	3
Tarazona	11.131	8371	6138	6039	5909	130	99
Tauste	7567	5468	3770	3698	3595	103	72
Terrer	519	470	421	411	401	10	10
Tierga	179	180	149	149	144	0	0
Tobed	256	230	180	180	179	1	0
Torralba de los Frailes	96	93	77	72	70	2	5
Torralba de Ribota	198	194	177	170	188	0	7
Torralbilla	64	54	50	49	49	0	1
Torrehermosa	83	89	57	57	54	3	0
Torrelapaja	45	43	37	36	30	6	1
Torrellas	293	255	215	209	207	2	6
Torres de Berrellén	1496	1218	942	932	904	28	10
Torrijo de la Cañada	277	249	194	194	193	1	0
Tosos	245	199	185	185	184	1	0

Municipio	Población	Censo	Votantes	V. válidos	V. candid.	V. blanco	V. nulos
Trasmoz	78	66	58	58	58	0	0
Trasobares	152	143	111	110	107	3	1
Uncastillo	781	655	476	467	451	16	9
Undués de Lerda	71	60	51	51	50	1	0
Urrea de Jalón	414	322	240	240	229	11	0
Urriés	37	36	35	35	35	0	0
Used	328	287	244	240	237	3	4
Utebo	17.999	12.637	7523	7431	7152	279	92
Valdehorna	35	39	30	29	28	1	1
Val de San Martín	79	81	57	54	50	4	3
Valmadrid	109	102	85	83	83	0	2
Valpalmas	155	155	146	144	144	0	2
Valtorres	114	84	75	73	73	0	2
Velilla de Ebro	254	206	175	174	171	3	1
Velilla de Jiloca	102	115	90	90	87	3	0
Vera de Moncayo	419	366	326	319	312	7	7
Vierlas	104	78	65	61	60	1	4
Vilueña (La)	114	97	88	84	80	4	4
Villadoz	83	72	62	59	56	3	3
Villafeliche	200	196	181	180	177	3	1
Villafranca de Ebro	837	646	497	485	474	11	12
Villalba de Perejil	112	97	78	78	77	1	0
Villalengua	391	308	246	246	241	5	0
Villanueva de Gállego	4376	3261	2385	2339	2230	109	46
Villanueva de Jiloca	69	74	73	73	73	0	0
Villanueva de Huerva	562	464	394	389	388	1	5
Villar de los Navarros	120	112	89	87	87	0	2
Villarreal de Huerva	202	141	128	125	125	0	3
Villarroya de la Sierra	565	514	426	424	412	12	2
Villarroya del Campo	75	79	70	69	66	3	1
Vistabella	50	53	50	50	49	1	0
Zaida (La)	509	422	302	286	262	24	16
Zaragoza	675.121	496.062	323.083	318.315	306.935	11.380	4.768
Zuera	7510	5518	4064	3961	3783	178	103
Biel	186	170	139	137	133	4	2
Marracos	100	101	98	98	98	0	0
Villamayor de Gállego	2888	2264	1784	1769	1714	55	15

Anexo IV

Resultados electorales por municipio. 2011

Elecciones locales 2011
Resultados electorales por municipio. Huesca*

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Abiego	55	2	132	5	1									
Abizanda	53	4	40	1	1									
Adahuesca	54	2	61	2	59	1					34			
Agüero	25		51	4	38	1								
Aínsa-Sobrarbe	432	4	394	4	171	1	108	1	89	1				
Aisa	115	4	63	2	32	1								
Albalate de Cinca	242	3	314	4	167	2								
Albalatillo	43		20		122	5								
Albelda	233	4	144	2	53		73	1						
Albero Alto	37	4	46	1	9									
Albero Bajo	26	1	28	1	24	1								
Alberuela de Tubo	186	5	91	2										
Alcalá de Gurrea	69	2			140	5								
Alcalá del Obispo	128	4	62	1	63	2								
Alcampell	312	5	119	1	89	1								
Alcolea de Cinca	140	2	107	1	419	6			48					
Alcubierre	170	4			150	3								
Alerre	93	4	35		34	1								
Alfántega	32	1	24		36	4	7							

* Abreviaturas
V: Votos en cifras absolutas obtenido por la candidatura en el municipio.
C: Número de concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

Siglas
PSOE: Partido Socialisa Obrero Español
PP: Partido Popular
PAR: Partido Aragonés Regionalista
CHA: Chunta Aragonesista
IU: Izquierda Unida
ECVERD: Ecolo Verdes
UPyD: Unión Progreso y Democracia
FIA: Federación de los Independientes de Aragón
CD FRANJA: Convergencia Democrática de la Franja
AE: Alternativa Española
AEIPOL: Agrupación de Electores Independientes de Poleñino
CDL: Centro Democrático Liberal
AEFOR: Agrupación de Electores de Foradada del Toscar
PANTIT: Partido Antitaurino contra el maltrato animal
UCE: Unificación Comunista de España
CCA: Compromiso con Aragón
AE NAVAL: Agrupación de Electores Naval-Mipanas

Las formaciones políticas que, por falta de espacio, no figuran en la cabecera del cuadro son citadas en nota al pie de página con los resultados electorales correspondientes a la localidad en que figura la llamada.

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Almudévar	558	5	424	3	142	1	304	2						
Almunia de San Juan	244	4	142	2	54	1								
Almuniente	198	4	141	2	52	1								
Alquézar	103	5	35	1	32	1								
Altorricón	448	6	278	3	64									
Angüés	154	7												
Ansó	175	4			145	3								
Antillón	65	2	33	2	51	1								
Aragüés del Puerto	42	3	1		37	2								
Arén[1]	149	6	32	1			15							
Argavieso	35	2	48	3	2									
Arguis	19	1	48	4	9		16							
Ayerbe	225	3	282	3	74	1	149	2						
Azanuy-Alins	44	1	28	1	63	3	4							
Azara	72	3	62	2	1									
Azlor	61	4	10		29	1								
Baélls	16	1	17		38	4								
Bailo	157	5	76	2	0									
Baldellou	55	4	11		24	1	27							
Ballobar	323	3	246	3	97	1								
Banastás	76	3	111	4										
Barbastro	3681	8	2881	6	659	1	430	1	547	1				
Barbués	24	1	42	2	2									
Barbuñales	41	1	48	4	2									
Bárcabo	64	3	36	2	19		6							
Belver de Cinca	367	5	249	3	128	1								
Benabarre[2]	327	5	198	3			55	1						
Benasque[3]	188	2	315	4	381	4			145	1				
Berbegal[4]	121	3	44	1			138	3						
Bielsa	230	5					86	2						
Bierge	68	4	68	3	14									
Biescas	232	3	155	2	301	3	65		97	1				
Binaced	414	4	241	2	259	3								
Binéfar	1484	5	1562	5	935	3	202		227					
Bisaurri	21		63	3	59	2								
Biscarrués	1		2		79	2	83	3						
Blecua y Torres	93	4	38	1	29									
Boltaña	243	5	118	2	93	1	84	1						

1 CD FRANJA (V: 17).
2 CD FRANJA (V: 14).
3 CDL (V: 40).
4 FIA (V: 6).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Bonansa	36	5	0		4									
Borau	33	2	23	1	0									
Broto	148	3	99	2	58	1	62	1	12					
Caldearenas	52	3	32	1	32	1	25							
Campo	31	1	18		184	6								
Camporrélls	73	5	19		19		8							
Canal de Berdún	116	3	37	1	117	3								
Candasnos	136	3	175	4										
Canfranc	226	5	41	1	29		39	1						
Capdesaso	65	4	7		37	1	4							
Capella	119	3			121	4								
Casbas de Huesca	35	1	101	3	86	3								
Castejón de Monegros	171	3	138	2	67	1	79	1						
Castejón de Sos	194	3			203	4								
Castejón del Puente	37	1	153	4	81	2								
Castelflorite	69	3	30	2	3									
Castiello de Jaca	102	5	38	2	12									
Castigaleu	7		30	1	34	4								
Castillazuelo	73	4	26		38	1								
Castillonroy	59	1	107	3	115	3								
Chalamera	40	3	36	2	1									
Chía	25	2	48	3	15									
Chimillas	71	2	93	3	57	2								
Colungo	46	4	23		33	1								
Esplús	265	4	161	3										
Estada	43	1	70	4	40									
Estadilla	263	4	129	1	40				135	2				
Estopiñán del Castillo	36	1	66	4	24									
Fago					17	1								
Fanlo	27		55	1	73	4	0							
Fiscal	125	4	77	3	12				22					
Fonz	213	3	181	3	120	1	139	2						
Foradada del Toscar[5]	46		3		49	1								
Fraga[6]	2331	7	2446	8	733	2	137		129					
Fueva (La)	258	5	111	2	11				9					
Gistaín	30	1			77	4								
Grado (El)	116	2	176	4	49	1								
Grañén	435	4	466	4	161	1	55							
Graus	626	4	739	4	364	2	181	1						
Gurrea de Gállego[7]	285	3	432	4	234	2			44					

5 AEFOR (V: 63; C: 4).

6 CD FRANJA (V: 205).

7 FIA (V: 83).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Hoz de Jaca	11		0		46	1								
Hoz y Costean	90	4	31		13		43	1						
Huerto	83	4	42	2	39	1	13							
Huesca[8]	7583	9	9164	11	1653	2	1632	2	1558	1	914		564	
Ibieca	3		59	5	10									
Igriés	94	2	56	1	199	4								
Ilche	71	1	95	4	9									
Isábena	44	2	89	4	37	1								
Jaca[9]	1786	5	2493	8	770	2	811	2	294		48			
Jasa	43	1	47	4	0									
Labuerda	77	5	3		19		32							
Laluenga	70	4	47	1	25									
Lalueza	411	6	188	2	69	1								
Lanaja	471	6	225	2	74		111	1						
Laperdiguera	21		40	3	41	2			5					
Lascellas-Ponzano	37	1	41	1	59	3								
Lascuarre	20		57	4	57	1								
Laspaúles	52	2	151	5										
Laspuña	83	2	114	4	35	1			9					
Loarre	146	4	66	2	43	1								
Loporzano	87	2	129	3	123	2								
Loscorrales	10		55	5	15									
Lupiñén-Ortilla	39	1			204	6	17							
Monesma y Cajigar	2		40	3	37	2								
Monflorite-Lascasas	119	4	55	2	34	1								
Montanuy	122	4			69	2	30	1						
Monzón[10]	2328	5	2799	7	978	2	407	1	804	2				
Naval[11]	40	2	42	2	79	3								
Novales	48	1	26		52	4								
Nueno	135	3	153	4	37		26							
Olvena	29	2	12	1	0									
Ontiñena	88	1	292	5	99	1								
Osso de Cinca	197	3	236	4										
Palo	17	1			0									
Panticosa	201	3	285	4	44									
Peñalba	22		335	5	115	2	54							
Peñas de Riglos (Las)	78	3	30	1	26	1	45	2						
Peralta de Alcofea	152	2	280	5										

8 AE (V: 183); UCE (V: 15).

9 CDL (V: 78); PANTIT (V: 56).

10 FIA (V: 299).

11 AE NAVAL (V: 15).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Peralta de Calasanz	31	1	18		113	4								
Peraltilla	8		119	5	35									
Perarrúa	20		0		65	5								
Pertusa	31	1	33	2	36	2								
Piracés	27	2	42	3	3									
Plan	111	3					113	4						
Poleñino[12]	96	2	102	2	1		10							
Pozán de Vero	88	4	64		66	1								
Puebla de Castro (La)	89	3	58	1	89	3								
Puente de Montañana[13]	28	1	22		0									
Puente la Reina de Jaca	33		84	3	60	2								
Puértolas	61		89	3	74	2								
Pueyo de Araguás (El)	53	4	33	1	19		20							
Pueyo de Santa Cruz	136	3	142	4										
Quicena	23	1	90	3	73	3								
Robres	113	2	57	1	254	4								
Sabiñánigo	1683	7	921	3	1355	5	343	1	329	1				
Sahún	54	2	34	1	134	4								
Salas Altas	126	5	72	2										
Salas Bajas	66	3	65	2	63									
Salillas	10	1	48	4	9									
Sallent de Gállego	204	3	240	3	191	2	124	1						
San Esteban de Litera	323	6	50	1										
San Juan de Plan	27	2	27	1	40	2								
San Miguel del Cinca	357	4	235	3										
Sangarrén	59	1	112	3	117	1								
Santa Cilia[14]	8		4		62	1	76	4						
Santa Cruz de la Serós	87	4	22		39	1								
Santa María de Dulcis	41	1	22		7		83	4						
Santaliestra y San Quílez	34		3		36	1	51	4						
Sariñena[15]	806	5	604	3	623	3	156		140					
Secastilla	21	1	69	4	10									
Seira	38	3	32	1	3		26	1						
Sena	192	4	170	3										
Senés de Alcubierre	5		4		27	1								
Sesa	64	2	62	3	21									

12 AEIPOL (V: 94; C: 1).

13 CD FRANJA (V: 35; C: 4).

14 CDL (V: 2).

15 CCA (V: 40).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		ECVERD		UPyD	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Sesué	34	5	18		5									
Siétamo	68	1	225	4	107	2	20							
Sopeira[16]	55	5	10		1									
Sotonera (La)	160	2	167	3	221	3	37		65	1				
Tamarite de Litera	781	5	737	5	74		160	1						
Tardienta	287	4	76	1	158	2	127	2						
Tella-Sin	80	3			113	4	11							
Tierz	302	6	48	1	10				30					
Tolva	52	4	10		27	1								
Torla	67	2	140	4			41	1						
Torralba de Aragón	26	1	42	1	30	1	35	1	29	1				
Torre la Ribera	43	4	15		33	1	4							
Torrente de Cinca	352	5			335	4								
Torres de Alcanadre	43	2	44	3	1									
Torres de Barbués	89	2	152	5										
Tramaced	30	1	40	2	3									
Valfarta	4		6		43	3	1							
Valle de Bardají	26	3	0											
Valle de Hecho	275	4	98	1	112	2								
Valle de Lierp	34	2	13		19	1								
Velilla de Cinca	72	2	96	2	119	3								
Vencillón	167	5	98	2										
Veracruz	53	4	22	1	2									
Viacamp y Litera	27	3	1		3									
Vicién	57	4	24	1	4									
Villanova	56	5	16		11									
Villanúa[17]	203	6	62	1	2									
Villanueva de Sigena	68	1			204	6								
Yebra de Basa	42	2	41	1	39	2								
Yésero	39	2	6		17	1	14							
Zaidín	554	6	309	3	58									

16 CD FRANJA (V: 12).

17 CDL (V: 6).

Elecciones locales 2011
Resultados electorales por municipio. Teruel*

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Ababuj	25	1	28	1	9	1			0					
Abejuela	25	1	40	1	38	1			0					
Aguatón	17	1	1		0				0					
Aguaviva	177	3	7		218	4			0					
Aguilar del Alfambra[18]	24	1	23	1	15	1			0					
Alacón	112	3			119	4			0					
Alba	26		90	4	40	1	10		0					
Albalate del Arzobispo	682	6	368	3	118	1	163	1	0					
Albarracín	183	3	126	2	283	4	13		0					
Albentosa	86	4	58	2	26	1			0					
Alcaine	30	3	4						6					
Alcalá de la Selva[19]	119	3	85	2	118	2			0					
Alcañiz	1450	3	2343	6	2235	5	190		1401	3				
Alcorisa[20]	698	5	525	3	349	2	143	1	134		99			
Alfambra	90	1	48	1	144	3			0		134	2		
Aliaga	75	2	52	1	118	4			0					
Allepuz	51	1	40	2	30	2	22		0					
Alloza	185	4	55	1	126	2			39					
Allueva	7	1	1						0					
Almohaja	0		0		27	1			0					
Alobras	5		29	2	21	1			0					
Alpeñés[21]	0		11	1	0				0		8			

* Abreviaturas
V: Votos en cifras absolutas obtenido por la candidatura en el municipio.
C: Número de concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

Siglas
PSOE: Partido Socialisa Obrero Español
PP: Partido Popular
PAR: Partido Aragonés Regionalista
CHA: Chunta Aragonesista
IU: Izquierda Unida
ECVERD: Ecolo Verdes
UPyD: Unión Progreso y Democracia
FIA: Federación de Los Independientes de Aragón
CCA: Compromiso con Aragón
CALACEIT: Entesa per Calaceit Acord Municipal
DN: Democracia Nacional
VERDECO: Los Verdes Ecopacifistas

Las formaciones políticas que, por falta de espacio, no figuran en la cabecera del cuadro son citadas en nota al pie de página con los resultados electorales correspondientes a la localidad en que figura la llamada.

18 VERDECO (V: 0).

19 VERDECO (V: 3).

20 VERDECO (V: 3).

21 VERDECO (V: 0).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Anadón	0		20	1					0					
Andorra	855	3	1274	4	498	1	197		1532	5				
Arcos de las Salinas	18	1	52	4	0				0					
Arens de Lledó	91	4	49	1	3				0					
Argente	73	1	104	4					0					
Ariño[22]	319	4	259	3					0					
Azaila	67	4			42	1			0					
Bádenas	13	1	0		0				0					
Báguena	120	4	62	2	29	1	26		0					
Bañón	58	1	5		82	4			0					
Barrachina	4		70	5	9		5		0					
Bea	2		16	1	0				0					
Beceite	164	3	174	3	44	1	18		0					
Bello	32	1	64	2	97	4			0					
Belmonte de San José	38	2	55	2	32	1	18		0					
Berge	61	2	82	4	13				0				27	1
Bezas	46	1	0		14				0					
Blancas	20		49	2	45	3			0					
Blesa	1		40	1	42				0		73	4		
Bordón	18		28	1	52	4			0					
Bronchales	74	2	144	3	25		79	2	0					
Bueña	23	2	2		10	1			0					
Burbáguena	36	1	41	2	62	3	41	1	0					
Cabra de Mora	35		42	2	35	1			0					
Calaceite[23]	295	4	288	4	52				0					
Calamocha	320	1	752	4	880	4	239	1	0		189	1		
Calanda	931	5	803	4	491	2			0					
Calomarde	0		56	2	35	1	2		0					
Camañas	37	2	38	1	37	1	2		0		36	1		
Camarena de la Sierra	22	1	72	4	9		0		0		22			
Camarillas	38	1	40	3	21	1	5		0					
Caminreal	136	2	107	2	104	1			16				104	2
Cantavieja	166	3	191	3	82	1			0					
Cañada de Benatanduz	0		3		21	2	19	1	0					
Cañada de Verich (La)	18	1	3		57	4			0					
Cañada Vellida	1		26	1	0				0		3			
Cañizar del Olivar	27	3	3		38	2	11		0		14			
Cascante del Río	4		44	2	19	1	7		0					
Castejón de Tornos	0		1		41	3			0					

22 DN (V: 11).

23 CALACEIT (V: 66, C: 1).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Castel de Cabra	62	4	19	1	7				0					
Castellar (El)	6		27	2	31	1			0					
Castellote	113	1	75	1	308	5			0					
Castelnou	24		24		56	5			0					
Castelserás	231	3	239	3	98	1			0					
Cedrillas	216	5	128	2			3		0					
Celadas	91	3	151	4	26		5		0					
Cella	808	5	867	6	84				66		31			
Cerollera (La)	57	5	14						0					
Codoñera (La)	108	3			150	4			0					
Corbalán	23	1	37	2	7		4		0					
Cortes de Aragón	22	2	32	1	0				0					
Cosa	0		31	3	7		3		0					
Cretas	54	1	205	4	80	1	71	1	0					
Crivillén	17		17	1	57	2			0					
Cuba (La)	26	2	14	1	10				0					
Cubla	4		32	2	17	1			0					
Cucalón	15		42	3	33	2			0					
Cuervo (El)	31	1	32	3	28	1			0					
Cuevas de Almudén	43	1	38	1			45	3	0		11			
Cuevas Labradas	49	1	51	4	26		7		0					
Ejulve	64	2	102	1	50	1	83	1	26					
Escorihuela	17		31		12		0		0		73	5		
Escucha	200	3	135	2	3		283	4	0		10			
Estercuel	54	2	42	2					0		54	3		
Ferreruela de Huerva	22	1	4		17	2			0					
Fonfría	26	1	0		0				0					
Formiche Alto	47	1	34		55	4			0					
Fórnoles	13		38	4	39	1			0					
Fortanete	64	3	51	1	50	1	28		18					
Foz-Calanda	88	3	58	2	56	2			0					
Fresneda (La)	91	2	123	3	89	2	11		0					
Frías de Albarracín	46	2	28		44	3	2		0					
Fuenferrada	0		10						0		37	1		
Fuentes Calientes	37	2	42	2	9		29	1	15					
Fuentes Claras	173	4			169	3			0					
Fuentes de Rubielos	38	3	0		2				38	2				
Fuentespalda	39	1	83	3	98	3			0					
Galve	43	1	64	2	60	2	3		0					
Gargallo	0		5		4				0		63	5		
Gea de Albarracín	132	3	50	1	114	3			0					
Ginebrosa (La)	27	1	16		73	4			0					
Griegos	57	4	24	1	2		3		3					

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Guadalaviar	39		61	3	55	2	26		0					
Gúdar	10		10	1	38	2			0					
Híjar	395	4	483	4	172	1			0					
Hinojosa de Jarque	40	3	39	2			3		0		2			
Hoz de la Vieja (La)	27	1	4		13		5		0		38	2		
Huesa del Común	22	1	18	1	41	1			0		3			
Iglesuela del Cid (La)	104	3	95	3	52	1			0					
Jabaloyas	62	1	0		8				0					
Jarque de la Val	23	1	3						0		37	2		
Jatiel	21	1	3		21				0					
Jorcas	0		20	2	11	1			0					
Josa	21	1	3						0					
Lagueruela	33	1	27	1	12	1			0					
Lanzuela	0		6		7	1	1		0					
Libros	32		80	4	30	1	1		0		5			
Lidón	14	1	29	2	0				0					
Linares de Mora			111	4	91	3			0					
Lledó	75	4	39	1					0					
Loscos	15		47	1	77	4			0					
Maicas	24	3	0						0					
Manzanera	115	3	47	1	141	3			0					
Martín del Río	143	4			78	2	2		0		33	1		
Mas de las Matas	206	3	328	4	174	2	26		19		29			
Mata de los Olmos (La)	106	5	40	1	38	1			0					
Mazaleón	154	3	154	3	48	1			0					
Mezquita de Jarque	32	3	30	1					0		29	1		
Mirambel	57	4	19		26	1			0					
Miravete de la Sierra	5		11	1	5				0					
Molinos	0		83	4	63	3			0					
Monforte de Moyuela	18	1	2		30	2			0					
Monreal del Campo	637	6	322	3	187	2	35		0		59			
Monroyo	135	4	40	1	65	2			0					
Montalbán	372	5	105	1	125	1	69		111	1	75	1		
Monteagudo del Castillo	2		39	1	1				0					
Monterde de Albarracín	26	2	4		13	1	7		0					
Mora de Rubielos	539	6	223	2	141	1			0					
Moscardón	0		9		30	1			0					
Mosqueruela	24		186	4	84	2			65	1				
Muniesa	77	1	181	4	87	2	31		0					
Noguera de Albarracín	36	1	58	4	24		3		18					

Localidad	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Nogueras	0		0				1		0		25	1		
Nogueruelas	95	4	33		46	1			9					
Obón	24	1	2						0				3	
Odón	46		79	4	59	1			0					
Ojos Negros	130	3	45	1	112	3	36		0					
Olba[24]	60	4	29		38	1			0					
Oliete	144	4	113	3			3		0					
Olmos (Los)	11		26	1	56	4			0					
Orihuela del Tremedal	107	2	166	3	100	2			0					
Orrios	1		41	1	11		0		0		65	4		
Palomar de Arroyos	53	4	15		43	1			0		20			
Pancrudo	46	3	9		42	1	32	1	0					
Parras de Castellote (Las)	0		17		36	3			0					
Peñarroya de Tastavins	50	1	72	2	132	4			0					
Peracense			23		44	1			0					
Peralejos	12		33	2	36	1			0					
Perales del Alfambra	63	3	51	2	56	2			0					
Pitarque	26	1	16		28	2			0					
Plou	0		0		10	1			0		21	2		
Pobo (El)	25	1	79	4	3		6		0					
Portellada (La)	24	1			101	6			0					
Pozondón	7		35	1	3		7		0					
Pozuel del Campo	4		4		39	2			0		33	1		
Puebla de Híjar (La)	171	2	113	1	66	1			319	5				
Puebla de Valverde (La)	77	1	234	5	50	1			0					
Puertomingalvo	47	4	16		18	1	0		0					
Ráfales			15		71	5			0					
Rillo	7		39	4	24	1			0					
Riodeva	12	1	11		103	4	3		0					
Ródenas	25	2	25	1	3		0		0					
Royuela	13		41	1	55	1			0		55	3		
Rubiales	1		25	2	20	1	0		0					
Rubielos de la Cérida	11	1	9		20	2			0					
Rubielos de Mora	236	4	45		152	3			0					
Salcedillo	0		3		3	1			0					
Saldón	15	1	8		0				0					
Samper de Calanda	342	5	121	1	112	1			0					
San Agustín	88	4	15		42	1			19					

24 ECVERD (V: 26).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
San Martín del Río	101	5	12		29				0					
Santa Cruz de Nogueras	0		10		16	1			0					
Santa Eulalia	306	4	237	3	64	1			69	1	12			
Sarrión	206	3	141	2	160	3	90	1	0					
Segura de los Baños	0		0		0				0		28	3		
Seno	0		2		24	3			0					
Singra	24	2	28	1	6		5		0					
Terriente[25]	55	1	9		65	4	16		0		445			
Teruel	3460	5	7932	12	1170	1	1388	2	1174	1				
Toril y Masegoso	15	1	6		4		5		0					
Tormón	76	3	17	1	38		8		0					
Tornos	27	0	69	2	46	3			0					
Torralba de los Sisones	2		44	2	42	3			0					
Torre de Arcas	2				42	3								
Torre de las Arcas	19	1	0						0					
Torre del Compte	17		68	4			29	1	0					
Torre los Negros	31	1	49	4	2				0					
Torrecilla de Alcañiz	165	4	135	3					0					
Torrecilla del Rebollar	36	1	66	4	29		2		0					
Torrelacárcel	59	4	21		7		14		23	1				
Torremocha de Jiloca	25		58	4	32	1	1		0					
Torres de Albarracín	39		46	1	66	4	1		21					
Torrevelilla	68	3	56	2	37				0					
Torrijas	3		14	1	17	2			14					
Torrijo del Campo	110	2			187	5								
Tramacastiel	24	1	4		36	2			0					
Tramacastilla	19	1	40	4	24	1	18		0					
Tronchón	39	3	22	2	4	0								
Urrea de Gaén	216	4	134	3	25				0					
Utrillas	767	5	155	1	116		33		84		699	5		
Valacloche			10		20	1			0					
Valbona	66	1	88	4	21				0					
Valdealgorfa	131	2	255	4	69	1			0					
Valdecuenca	3				31	1								
Valdelinares	33	3	56	1	29	1			0					
Valdeltormo			101	3	105	4			0					
Valderrobres	160	1	608	7	207	2	110	1	0					
Valjunquera	78	2	41	1	124	4			0					
Vallecillo (El)	25		32	1					0					

25 UPyD (V: 354).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		CCA		FIA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Veguillas de la Sierra	1		1		13	1								
Villafranca del Campo	52	2	128	4	52	1			0					
Villahermosa del Campo	17		6		41	3			0					
Villanueva del Rebollar de la Sierra			1								27	3		
Villar del Cobo	75	4	65	1	41	0	15							
Villar del Salz	9		30	2	14	1								
Villarluengo	41	1	77	4			2							
Villarquemado	355	4	232	3	16									
Villarroya de los Pinares	49		55	1	56	4	8							
Villastar	63	2	73	2	37	1	56	2						
Villel	68	2	92	3	52	2								
Vinaceite	20	1	98	4	34	1							36	1
Visiedo	4		69	4	29	1	5							
Vivel del Río Martín	1		45	2	16	1	3						7	
Zoma (La)	22	1	2		1									

Elecciones locales 2011
Resultados electorales por municipio. Zaragoza*

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Abanto	32	1	73	4	31									
Acered	59	1	4		96	4			0					
Agón	70	4	10		32	1	22							
Aguarón	291	5	105	1	9		88	1						
Aguilón	15		142	4	38	1	9							
Ainzón	386	5	371	4										
Aladrén	12		1		37	1								
Alagón	1346	6	414	1	945	4	261	1	314	1				
Alarba	60	4	48	1	7									
Alberite de San Juan	3		6		46	5								
Albeta	89	5	12											
Alborge	57	5	3		4		7		2					
Alcalá de Ebro	116	4	51	2	43	1								
Alcalá de Moncayo	24		32	1	97	4	13		8					
Alconchel de Ariza	64	3	7		1				0					
Aldehuela de Liestos	2		6		32	1								
Alfajarín	232	2	265	2	416	4	266	3						

* Abreviaturas
V: Votos en cifras absolutas obtenido por la candidatura en el municipio.
C: Número de concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

Siglas
FIA: Federación de los Independientes de Aragón
CCA: Compromiso con Aragón
UPyD: Unión Progreso y Democracia
ECVERD: Ecoloverdes
GRVERDE: Los Verdes-Grupo Verde
PANTIT: Partido Antitaurino contra el maltrato animal
CDL: Centro Democrático Liberal
CCASPE: Compromiso por Caspe
MUNDJUST: Por un mundo más justo
TA: Tierra Aragonesa
PCUA: Partido Ciudadanos Unidos de Aragón
PCPE: Partido Comunista de los Pueblos de España
FAMVIDA: Familia y Vida
PH: Partido Humanista
AE: Alternativa Española
VIA: La Voz Independiente de Aragón
ALTCUARTE: Alternativa Ciudadana de Cuarte
AISOS: Agrupación Independiente de Sos del Rey Católico
CADRETEVEC: Cadrete Vecinos Agrupados
PIR: Partido Ibérico de los Rumanos
UCLETUX: Unión Ciudadana por Letux
CICALCENA: Candidatura Independiente de Calcena
AEISABIÑAN: Agrupación de Electores Independientes Por Sabiñán
PUYALON: Puyalón
UCE: Unificación Comunista de España

Las formaciones políticas que, por falta de espacio, no figuran en la cabecera del cuadro son citadas en nota al pie de página con los resultados electorales correspondientes a la localidad en que figura la llamada.

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Alfamén	347	4	119	1	332	4	23							
Alforque	34	3	5		5		6		1					
Alhama de Aragón	152	2	80	1	174	2	270	4						
Almochuel	3		12		26	1								
Almolda (La)	120	2	85	1	185	3					48	1		
Almonacid de la Cuba	66	2	1		137	5								
Almonacid de la Sierra	462	7	66											
Almunia de Doña Godina (La)	978	4	1681	7	161		430	2						
Alpartir	210	4	155	3	7									
Ambel	81	3	101	3					42	1				
Anento	60	5	0		0		27							
Aniñón	382	5	86	1	73	1								
Añón de Moncayo	22		75	3	64	2	36		11					
Aranda de Moncayo	78	4	21	1	19									
Arándiga	2		171	4	0		109	3						
Ardisa	18	1	2		44	2								
Ariza	520	7	70		147	2								
Artieda[26]	8		0				40	2	0					
Asín	46	4	16		32	1			7					
Atea	61	4	25	1	1		17							
Ateca	545	5	408	4	193	2	15		83					
Azuara	305	5	156	2	41									
Badules	55	3	21		4		4							
Bagüés	13	1	6		1									
Balconchán	10	1	0		2		0							
Bárboles	57	2	30	1	84	4								
Bardallur	41	1	38	1	6		118	5						
Belchite	545	5	359	3	156	1								
Belmonte de Gracián	40		14		117	5								
Berdejo	34	3	2		0									
Berrueco	28	1	0		11									
Biel	59	3	33						55	2				
Bijuesca	65	5	7		0		8							
Biota	337	4	213	3	155	2								
Bisimbre	3		59	4	24	1								
Boquiñeni	274	4	128	1	176	2								
Bordalba	10		9		35	3								
Borja[27]	995	5	614	3	724	4	225	1						
Botorrita	216	5	22		118	2					6			

26 PUYALON (V: 29, C: 1).

27 UCE (V: 10).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Brea de Aragón	402	4	326	3	268	2	100							
Bubierca	19	1	10		44	2								
Bujaraloz	159	2	37		323	6	68	1						
Bulbuente	42	1	2		89	4	21							
Bureta	98	3	109	4										
Burgo de Ebro (El)	535	6	424	4	51		177	1			22			
Buste (El)	38	2	23	1	8									
Cabañas de Ebro	227	5	129	2	21									
Cabolafuente	35	1	1		7									
Cadrete[28]	148	1	641	5	460	4	155	1						
Calatayud[29]	2457	6	4758	12	1493	3	473		206		134			
Calatorao	636	6	509	4	212	1	81							
Calcena[30]	22	1	0		0				0					
Calmarza	37	2	10	1	4									
Campillo de Aragón	8		43	1	61	4								
Carenas	36	1	96	4	14				2					
Cariñena[31]	973	6	605	3	214	1	166	1						
Caspe[32]	1507	5	731	2	694	2	451	1						
Castejón de Alarba	26	1	53	2	9									
Castejón de las Armas	58	4	35	1	1									
Castejón de Valdejasa	167	5	60	2										
Castiliscar[33]	119	4	79	2			37	1						
Cervera de la Cañada	124	4	47	1	79	2								
Cerveruela	0		0		26	1	17							
Cetina	133	2	73	1	247	4								
Chiprana	90	2	9		199	5								
Chodes	56	4	32	1	14				6					
Cimballa	25	1	28		70	4								
Cinco Olivas	41	5	23		6		5							
Clarés de Ribota	31	1	34		42	4								
Codo	63	1	4		96	4			0					
Codos	81	4	16		49	3								
Contamina	8		0		21	1	0							
Cosuenda	236	6	61	1	20									
Cuarte de Huerva[34]	395	1	908	3	2068	8	401	1					17	

28 UPyD (V: 35); CADRETEVEC (V: 65).
29 UPyD (V: 140).
30 CICALCENA (V: 43, C: 2).
31 PIR (V: 47).
32 CCASPE (V: 860, C: 3).
33 TA (V: 1).
34 UPyD (V: 109); ALTCUARTE (V: 221).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Cubel	68	2	3	1	89	2	1		1					
Cuerlas (Las)	0		8		36	3								
Daroca	367	3	308	3	597	5	52		13					
Ejea de los Caballeros	3945	8	2655	6	401		459	1	920	2				
Embid de Ariza	16		0		32	1								
Encinacorba	79	3	105	4	0		6							
Épila	1333	6	810	4	231	1	133							
Erla	146	4	54	1	72	2								
Escatrón	344	5	234	3	89	1								
Fabara	429	5	327	4										
Farlete	115	3	38		140	3	45	1						
Fayón	101	2	199	5										
Fayos (Los)	53	1	66	4			2		1					
Figueruelas	136	1	451	6	120	1	99	1						
Fombuena	27	1	8											
Frago (El)	42	1	1		41	4	23		4					
Frasno (El)	293	6	45	1	26									
Fréscano	43	1	53		76	4								
Fuendejalón	246	3	83	1	74	1	206	2						
Fuendetodos	79	5	38		17				7					
Fuentes de Ebro	1076	6	885	4	192	1	142							
Fuentes de Jiloca	42	2	63	3	50	2	17							
Gallocanta	42	2	15		55	3			26					
Gallur	518	3	608	4	47		609	4						
Gelsa	376	4	380	5										
Godojos	32	3	1		14									
Gotor	152	4	32	1	76	2								
Grisel	21	1	33	2	7		17							
Grisén	146	3	184	4	2						15			
Herrera de los Navarros	75	1	158	3	182	3	8							
Ibdes	237	5	56	1	57	1								
Illueca	380	2	784	5	413	3	233	1						
Isuerre	21	1	7		2									
Jaraba	117	4	32	1	70	2								
Jarque	62	1	0		256	6								
Jaulín	14		61	2	115	5								
Joyosa (La)	130	1	199	3	197	3								
Lagata	68	4	23		45	1			0					
Langa del Castillo	55	4	69	1	14		6							
Layana	51	5	14						8					
Lécera	119	1	147	2	245	4								
Lechón	11		21	2	7		8						14	1

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Leciñena	484	5	426	4	7									
Letux[35]	158	3	3		138	3								
Litago	92	4	37	1	6		17							
Lituénigo	33		75	5			2		2					
Lobera de Onsella	19	2	9		9	1			1					
Longares	54	1	35		56	1	318	5						
Longás	1		19	1	10									
Lucena de Jalón	93	4	57	3										
Luceni	357	6	213	3	20									
Luesia	117	3	130	3	60	1	3							
Luesma	2		5		28	1								
Lumpiaque	137	2	107	1	275	4								
Luna	175	2	22		340	5								
Maella	476	4	665	6	125	1								
Magallón	623	8	134	1	72									
Mainar	32		34		70	5			0					
Malanquilla	67	5	9		28									
Maleján	88	3	3		123	4								
Mallén	1396	8	498	3	36		124							
Malón	118	3	150	4										
Maluenda	163	2	312	4	195	3								
Manchones	47	1	0		65	4								
Mara	70	4	4		46	1	10							
María de Huerva	183	1	1298	8	92		356	2	92		66			
Marracos	23	1	51	2	40									
Mediana de Aragón	91	2	205	5										
Mequinenza	753	7	180	1	424	3								
Mesones de Isuela	50	1	108	4	31	1			37	1				
Mezalocha	89	1	100	3	97	1	25		23					
Mianos	0		6		22	3								
Miedes de Aragón	105	2	150	4	44	1								
Monegrillo	189	4	21		136	3								
Moneva	2		2		74	5			0					
Monreal de Ariza	22		7		74	4	45	1	8					
Monterde	57	1	96	4	15									
Montón	12		12		81	5	15							
Morata de Jalón	385	5	117	1	134	2			99	1				
Morata de Jiloca	38	1	24		142	5					32	1		
Morés	153	4	114	3	37									
Moros	161	5	74	2	22									
Moyuela	128	4	78	2	45	1								

35 UCLETUX (V: 43, C: 1).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Mozota	0		9		74	5								
Muel	341	4	201	2	85	1	139	2						
Muela (La)[36]	221	1	778	6	112		370	2	123		456	3	8	
Munébrega	7		114	3	188	4								
Murero	40	1	9		75	4								
Murillo de Gállego[37]	10		38	2	18		61	2	1					
Navardún	9		23	1	3									
Nigüella	19	1	1		1		29	2						
Nombrevilla	0		2		20	1	8							
Nonaspe	12		363	6			195	3						
Novallas	464	5	164	2			26							
Novillas	232	4	157	3			8							
Nuévalos	106	4	6		66	2	38	1						
Nuez de Ebro	183	3	145	2			148	2						
Olvés	10		55	4	27	1								
Orcajo	35	1	0											
Orera	72	5	0		25									
Orés	32	1	47	3	48	1			0					
Oseja	0		22		25	1								
Osera de Ebro	71	2	106	3	73	2								
Paniza	259	4	69	1	93	1	64	1						
Paracuellos de Jiloca	236	5	90	1	53	1								
Paracuellos de la Ribera	67	3	10		50	2								
Pastriz	377	4	56		399	5	33							
Pedrola	917	7	179	1	424	3	102		129					
Pedrosas (Las)	38	4	18		33	1			3					
Perdiguera	62	1	238	5	72	1	41							
Piedratajada	53	4	18		46	1			4					
Pina de Ebro	475	4	345	3	112	1	402	3						
Pinseque[38]	424	3	683	6	99		167	1						
Pintanos (Los)	16		0		24	1								
Plasencia de Jalón	80	2	157	5	15									
Pleitas	12		29	1	0									
Plenas	5		33	1	60	4			0					
Pomer	3		15	1	2		2							
Pozuel de Ariza	0		0		9	1			9					
Pozuelo de Aragón	59	3	82	4										
Pradilla de Ebro	238	5	95	1	62	1								

36 UPyD (V: 111); CDL (V: 258, C: 1).

37 ECVERD (V: 53, C: 1).

38 UPyD (V: 130, C: 1).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Puebla de Albortón	15		7		58	4	26	1						
Puebla de Alfindén (La)	570	3	748	4	619	4	262	1			269	1		
Puendeluna	29	1	2											
Purujosa	20	1	12		0									
Quinto	519	5	333	3	266	3	76							
Remolinos	455	6	274	3	12									
Retascón	1		6		37	1	6							
Ricla	217	2	154	1	278	3	515	5						
Romanos	42	2	30	2	32	1	9							
Rueda de Jalón	65	2	147	4	36	1								
Ruesca	23		21	1	25	2								
Sabiñán[39]	97	1	331	6	34									
Sádaba	407	4	260	3	185	2								
Salillas de Jalón	103	3	40	1	0		82	3						
Salvatierra de Esca	57	4	4						10	1				
Samper del Salz	16		35	1	63	4			0					
San Martín de la Virgen de Moncayo	38	1	9		162	6								
San Mateo de Gállego	764	5	445	3	202	1	255	2						
Santa Cruz de Grío	29	1	68	4	22		1							
Santa Cruz de Moncayo	23	1	50	4	6		18							
Santa Eulalia de Gállego	19		23		47	3	31	2	0					
Santed	12		39	3	2									
Sástago	326	4	209	2	289	3								
Sediles	26	1	4		6		55	4						
Sestrica	74	2	82	2	141	3								
Sierra de Luna	3		18		136	7								
Sigüés	21		31		74	5	30		1					
Sisamón	0		4		34	3								
Sobradiel	117	1	24		428	6								
Sos del Rey Católico[40]	158	3	164	3	23				34					
Tabuenca	46	1	186	5	43	1								
Talamantes	2		35	3										
Tarazona	1344	4	3283	10	166		343	1	684	2			88	
Tauste	1197	5	1666	6	302	1	258	1	172					
Terrer	134	2	218	4	49	1								
Tierga	50	1	7		86	4			1					
Tobed	172	7	3		4									

39 AESABIÑAN (V: 29).

40 AISOS (V: 73, C: 1).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Torralba de los Frailes	34	2	16	1	21		13							
Torralba de Ribota	72	2	35	1	29		52	2						
Torralbilla	2		8		39	1								
Torrehermosa	39	2	18	1	3									
Torrelapaja	3		2		25	1								
Torrellas	139	5	49	2	9		10							
Torres de Berrellén	430	5	247	3	70				157	1				
Torrijo de la Cañada	60	2	13		120	5								
Tosos	114	4	1		64	1	1		2					
Trasmoz	4		8	1	35	2	4		0					
Trasobares	43	3	23		36	2			9					
Uncastillo	193	3	158	3	53	1	47							
Undués de Lerda	3		41	3					5					
Urrea de Jalón	66	2	141	5	3		19							
Urriés	2		17	1	16									
Used	119	4	116	3	2									
Utebo[41]	2438	7	2486	7	314		552	1	873	2	42		182	
Val de San Martín	43	1	1		6									
Valdehorna	0		2		21	1	5							
Valmadrid	15	1	58	4	0				0					
Valpalmas	39	1	100	1	99	3			2					
Valtorres	2		32	1	4		37	4						
Velilla de Ebro	34	1	8		129	6								
Velilla de Jiloca	51	5	18		17				15					
Vera de Moncayo[42]	144	4	69	2			65	1	28					
Vierlas	1		41	5			12		4					
Villadoz	51	1	5		0									
Villafeliche	117	5	8		48									
Villafranca de Ebro[43]	163	3	101	1	141	2								
Villalba de Perejil	20		45	4	22	1								
Villalengua	139	4	35	1	67	2								
Villamayor de Gállego	721	5	349	2			644	4						
Villanueva de Gállego[44]	557	3	473	2			172	1			520	3		
Villanueva de Huerva	196	4	112	2	76	1	4							
Villanueva de Jiloca	6		38	2	33	1	22							
Villar de los Navarros	18		52	4	27	1			1					
Villarreal de Huerva	61	2	48	2	31	1	5							
Villarroya de la Sierra	259	5	42		111	2								

41 UPyD (V: 265).

42 UCE (V: 6).

43 VIA (V: 69, C: 1).

44 CDL (V: 508, C: 2).

	PSOE		PP		PAR		CHA		IU		FIA		CCA	
Localidad	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Villarroya del Campo	4		57	1	5									
Vilueña (La)	20	1	56	4	1									
Vistabella	11		0		38	1	0							
Zaida (La)	203	6	59	1										
Zaragoza[45]	86.395	10	131.350		15	14.455		29.402	3	25.197	3	466		
1058														
Zuera	1599	6	1749	6	435	1								

45 UPyD (V: 11.401); ECVERD (V: 1577); GRVERDE (V: 1505); PANTIT (V: 1051); CDL (V: 178); MUNDJUST (V: 587); TA (V: 499); PCUA (V: 465); PCPE (V: 384); FAMVIDA (V: 301); PH (V: 271); AE (V: 235); VIA (V: 158).

Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales

Jesús Ramos Prieto

RESUMEN

La exigencia de una colaboración financiera con las Entidades Locales se basa en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de régimen local de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía. En virtud del art. 142 de la Constitución, tal colaboración debería canalizarse fundamentalmente a través del establecimiento de participaciones de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Este trabajo contiene un breve análisis de los distintos fondos de financiación local actualmente existentes en las Comunidades Autónomas, con especial referencia a Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia y Andalucía, con el fin de valorar el grado de cumplimiento de esa exigencia constitucional.

PALABRAS CLAVE: Gobiernos locales, Comunidades Autónomas, Haciendas locales, participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, colaboración financiera.

ABSTRACT

The financial collaboration received by Local Entities from the Autonomous Communities is due to the competences they assume by over the local regime according to their respectives Statues of Autonomy. By virtue

of Article 142 of Spanish Constitution, this collaboration should mainly be based on the establishment of a share of Autonomous Communities taxes. This work contains a brief analysis of the different funds for local financing currently provided by the Autonomous Communities, with a special reference to Aragon, Canary Islands, Catalonia, Galicia and Andalusia, in order to examine the observance of that constitucional demand.

KEY WORDS: Local governments, Autonomous Communities, local finances, share of Autonomous Communities taxes, financial collaboration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. **II.** FUNDAMENTO DE LA OBLIGADA COLABORACIÓN FINANCIERA AUTONÓMICA CON LAS HACIENDAS LOCALES. **1.** La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales. **2.** Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. **A.** La Hacienda local como aspecto específico del régimen local. **B.** Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local: ¿garantes o meros colaboradores secundarios? **3.** La apuesta de los Estatutos de Autonomía de segunda generación por una mayor implicación autonómica en materia de financiación local. **4.** El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad. **III.** INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LAS HACIENDAS LOCALES. DELIMITACIÓN GENERAL. **1.** Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales. **2.** Normativa autonómica de régimen local. **3.** La dualidad financiación incondicionada versus financiación condicionada. **A.** Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales. **B.** Participaciones en tributos y subvenciones como modalidades diferenciadas de transferencias. **4.** Características básicas que debe reunir la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales. **IV.** LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD. **1.** El prolongado incumplimiento del art. 142 de la CE por las Comunidades Autónomas. **2.** El Fondo Local de Aragón. **3.** El Fondo Canario de Financiación Municipal. **4.** El Fondo de Cooperación Local de Cataluña. **5.** El Fondo de Cooperación Local de Galicia. **6.** Especial referencia al nuevo Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. **A.** Clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. **B.** Aspectos más relevantes del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecido por la Ley 6/2010. **a)** Naturaleza, cuantía y entidades beneficiarias del Fondo. **b)** Dotación y desagregación del Fondo. **c)** Distribución y gestión del Fondo. **V.** CONCLUSIÓN. **VI.** BIBLIOGRÁFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas destinan cada ejercicio una parte creciente de sus presupuestos de gastos a la dotación de múltiples programas de transferencias para financiar funciones, servicios y actividades ejercidos o desarrollados por las Entidades Locales ubicadas en su territorio. Lejos de representar una concesión graciable o discrecional, estas aportaciones económicas pretenden satisfacer una exigencia de contribución a la suficiencia financiera local que, como pondremos de relieve a continuación, se desprende con claridad de la Constitución y ha sido incorporada de manera expresa en muchos de los Estatutos de Autonomía reformados durante el último sexenio (2006-2011).

Sin embargo, estas relaciones de colaboración financiera entre las Haciendas autonómicas y locales siguen suscitando varios interrogantes destacados. ¿Es suficiente el esfuerzo que realizan las Comunidades Autónomas, dentro de sus cada vez más limitadas disponibilidades presupuestarias, para apoyar la cobertura de los gastos de las Entidades Locales? ¿Son respetuosas con el principio constitucional de autonomía local las diversas fórmulas de financiación ensayadas en las legislaciones autonómicas? ¿Se está atendiendo debidamente en la práctica el mandato, plasmado explícitamente por el art. 142 de la Constitución de 1978, de que las Haciendas locales cuenten con una participación en el rendimiento de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas como uno de sus tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los tributos del Estado? Las páginas que siguen pretenden dar respuesta a estas y otras cuestiones, a partir de un repaso del marco normativo que rige en esta materia y de una revisión crítica de los principales instrumentos de financiación existentes.

II. FUNDAMENTO DE LA OBLIGADA COLABORACIÓN FINANCIERA AUTONÓMICA CON LAS HACIENDAS LOCALES

El apoyo de las Comunidades Autónomas a la cobertura de los gastos de las Entidades Locales ubicadas en su territorio tiene su base en varios preceptos del bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución Española de 1978 (CE), los Estatutos de Autonomía (norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma en virtud del art. 147.1 de la CE) y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

1. **La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales**

El primer y más evidente argumento para demandar a las Comunidades Autónomas un esfuerzo significativo en el sostenimiento de las Haciendas locales se halla en el art. 142 de la CE. A pesar de su concisión, este precepto formula la directriz básica que ha de presidir la configuración y funcionamiento del sistema de financiación local (la suficiencia financiera o adecuación entre recursos y funciones legalmente atribuidas) e indica, a renglón seguido, los tres medios fundamentales para su consecución: los tributos propios, la participación en los tributos del Estado y la *participación en los tributos de las Comunidades Autónomas*. Deben ser esos instrumentos y no otros los que contribuyan de manera prioritaria a procurar una cobertura adecuada de las funciones y actividades confiadas, de acuerdo con las leyes, a los gobiernos locales. Dicho con otras palabras, ninguna de esas vías de financiación puede ser eliminada o relegada a un papel decorativo o residual sin que tal acción vulnere o ponga en serio riesgo la efectividad del principio de suficiencia[1].

De este art. 142 de la CE se deriva, por consiguiente, una *obligación constitucional* a cargo de las Comunidades Autónomas de coadyuvar a la suficiencia financiera de las Haciendas locales[2]; o, dicho a la inversa, un correlativo *derecho constitucional* de las Entidades Locales a participar en el rendimiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica, en la medida en que la existencia de este recurso no puede ser fruto de decisiones administrativas discrecionales o de una disposición legal o reglamentaria más o menos coyuntural[3]. La materialización de dicho derecho a través de la legislación dictada por los Parlamentos autonómicos, que no puede desconocerlo ni reducir su virtualidad hasta convertirlo en testimonial o anecdótico, debería traducirse en una de las tres fuentes de ingresos preponderantes de las Haciendas locales, con las características que después remarcaremos.

1 LOZANO SERRANO, C. (1992), p. 8; RAMALLO MASSANET J. / ZORNOZA PÉREZ J.J. (1993), pp. 505-506.

2 RUBIO DE URQUÍA J.I. / ARNAL SURIA, S. (1996), p. 258.

3 En la consideración de la participación de los Entes Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas como un derecho constitucional han insistido, entre otros autores, YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1985), pp. 2701 y 2708; y MARTÍN QUERALT, J. (2005), p. 605.

2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local

A. *La Hacienda local como aspecto específico del régimen local*

Un segundo motivo que lleva a considerar que el sostenimiento económico de los Entes Locales no representa en modo alguno un asunto ajeno a los intereses y responsabilidades institucionales de las Comunidades Autónomas es que en la actualidad todas ellas han asumido, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *régimen local*[4]. En palabras del Tribunal Constitucional, dicha expresión "tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las «Haciendas locales»"[5]. De modo que, con sujeción a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas locales dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.18.ª de la CE, aquéllas poseen en este ámbito material competencias de naturaleza normativa –legislativa y reglamentaria– y ejecutiva.

Los Estatutos de Autonomía de primera generación, promulgados entre 1979 y 1983, no realizaron ninguna alusión general a las Haciendas locales al hilo de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas respecto del régimen local. Se limitaron a dejar constancia de algunas manifestaciones particulares de dichas competencias en el campo de los ingresos y gastos públicos locales, como la facultad de control de la actividad financiera local o *tutela financiera*, la función de mediación en el reparto de los fondos procedentes de la Hacienda estatal en forma de participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas o la posible intervención de la Administración autonómica en la aplicación de los tributos locales a través de mecanismos de delegación o colaboración.

Por el contrario, dos de los Estatutos de Autonomía reformados durante los últimos años sí contemplan ahora de forma expresa la Hacienda local en el

4 Desde las reformas estatutarias aprobadas durante la década de los 90 todos ellos recogen de manera expresa el régimen local como competencia de la Comunidad Autónoma, enunciada formalmente bien como *competencia exclusiva* sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, bien como *competencia de desarrollo legislativo y ejecución* en el marco de la legislación básica del Estado. Como particularidad, el art. 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) distingue, a diferencia del Estatuto de 1979 (art. 9.8 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) entre una serie de aspectos del régimen local calificados como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y otros de competencia compartida con el Estado.

5 Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4.º c).

listado de las competencias autonómicas. Así sucede con el Estatuto de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de de 19 de julio, cuyos arts. 218.2 y 220 disponen que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre la financiación local, dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, y habilitan a su Parlamento para aprobar una ley de Haciendas locales que desarrolle los principios y disposiciones establecidos al respecto en el Estatuto[6]. Por su parte, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el art. 60.3 del Estatuto de Andalucía incluye las Haciendas locales como aspecto concreto y destacado de la competencia exclusiva en materia de régimen local, en el marco de la regulación general del Estado, dentro de las bases que dicte aquél de conformidad con el art. 149.1.18.ª de la Constitución y sin perjuicio de la autonomía de los Entes Locales.

B. *Las Comunidades Autónomas y la suficiencia financiera local: ¿garantes o meros colaboradores secundarios?*

No obstante, esa primera delimitación de las competencias de naturaleza compartida respecto de las Haciendas locales a partir del binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómicos queda bastante relativizada a consecuencia de la competencia exclusiva sobre la *Hacienda general* que atribuye al Estado el art. 149.1.14.ª del texto constitucional. Conforme a la interpretación predominante, este título competencial no abarca únicamente la ordenación y gestión de la Hacienda estatal en sentido estricto, sino que repercute asimismo sobre el núcleo de las Haciendas territoriales. A partir de esta visión, el Tribunal Constitucional ha reforzado notablemente el papel del Estado, habilitándolo para regular en su integridad determinados aspectos esenciales de la Hacienda local (por ejemplo, el régimen de los tributos propios o las participaciones en los tributos estatales), sin margen para un ulterior desarrollo diferenciado por parte de las Comunidades Autónomas. Entre otros aspectos, ha concluido que esta competencia exclusiva prevalece y legitima la aprobación de normas estatales cuya finalidad sea "la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido"[7]. En esta última afirma-

6 La Sentencia 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 140.º) ha declarado inconstitucional el segundo inciso del art. 218.2, que preveía que la competencia autonómica en materia de financiación local pudiera incluir la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las Entidades Locales.

7 Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 4.º b).

ción se esboza ya una idea que la Sentencia 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10.º) explicita aún con mayor nitidez:

> "Por otro lado, conviene también subrayar que, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las Haciendas locales (éstas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), [...] *es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales* [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4]"[8].

En nuestra opinión, el Tribunal Constitucional ha ido demasiado lejos al asumir que el Estado desempeña, *ex* art. 149.1.14.ª de nuestra Norma Fundamental, la función de *garante de la efectividad del principio de suficiencia financiera* de las Haciendas locales[9]. Según parece desprenderse de esa concepción, las Comunidades Autónomas quedarían relegadas a la condición de simples actores secundarios, cuyo papel se limitaría a colaborar en un plano inferior en el sostenimiento de aquéllas.

Es cierto que este ensalzamiento de la Hacienda estatal como sustento de las finanzas locales refleja la realidad actual, pues el Estado realiza una contribución económica vía transferencias significativamente superior a la aportación efectuada por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, desde hace muchos años se ha denunciado con reiteración que esta situación asimétrica no resulta admisible ni debería perpetuarse[10]. Y, por tal motivo, no nos resulta convincente que se haya dado por bueno que la suficiencia de las Haciendas locales dependa primordialmente de la Hacienda estatal. Esta vinculación aparece formulada en la jurisprudencia constitucional en unos términos tan generosos que, sin duda, ha brindado a los responsables institucionales de muchas Comunidades Autónomas una excusa perfecta en la que escudarse para rehuir de modo indefinido una implicación mucho más acti-

8 La cursiva es nuestra.

9 Esta doctrina ha sido criticada desde la óptica de los principios de transparencia y subsidiariedad por LÓPEZ GARCÍA, C. (2006), pp. 57 y 59.

10 A mediados de los años 90 RAMALLO MASSANET, J. (1995), p. 158, ya habló de un *secuestro del principio constitucional de suficiencia* de las Haciendas locales por parte de las Comunidades Autónomas.

va en la dotación de recursos de las Haciendas locales, propiciando que no pocas de ellas incurran en una actitud abierta de inhibición al respecto[11].

Frente a este planteamiento, debe hacerse hincapié en que la financiación local no es sólo responsabilidad del Estado, sino que ha de ser una tarea compartida por los tres niveles de gobierno. El art. 142 de la CE hizo patente este reparto a tres bandas al decantarse por un modelo de *Hacienda local de coordinación*[12], en cooperación y solidaridad con las Haciendas estatal y autonómicas[13], donde hemos visto que la suficiencia financiera descansa sobre tres pilares fundamentales (tributos propios y participaciones en los del Estado y las Comunidades Autónomas). Lejos de ser meros *convidados de piedra*, estas últimas están sujetas, al igual que el Estado, a un mandato constitucional de asumir un compromiso firme y estable en la dotación de recursos económicos a las Haciendas locales. Esta exigencia no sólo enlaza con lo que el Tribunal Constitucional ha calificado como "carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales"[14], sino que resulta, además, plenamente congruente con el hecho, admitido también por el propio Tribunal, de que junto a la relación directa Estado-Entidades Locales "existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas"[15].

3. **La apuesta de los Estatutos de Autonomía de segunda generación por una mayor implicación autonómica en materia de financiación local**

A la vista del marco competencial expuesto, no resulta casual que los siete Estatutos de Autonomía reformados entre 2006 y 2011 hayan puesto el acento en revalorizar el papel que incumbe a las Comunidades Autónomas con relación a la financiación local. Este cambio de enfoque contrasta con la parque-

11 En este sentido, JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), pp. 396-397, alertó hace unos años de los riesgos de una jurisprudencia constitucional "que reconoce (¿graciosamente?) el derecho de las regiones a ayudar a las entidades locales de su circunscripción", concluyendo lo siguiente: "Quizá sea una afirmación que pueda discutirse, pero sí está en el pensamiento de cualquier responsable autonómico: la financiación local no es, desde luego, una obligación ineludible para la Comunidad Autónoma, sino responsabilidad del Estado, cuando menos para los entes locales necesarios (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales)".

12 LOZANO SERRANO, C. (1979), p. 118.

13 CAYÓN GALIARDO, A. (1985), p. 575.

14 Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (fundamento jurídico 4.º).

15 Sentencias 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 29.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.º, B).

dad de los textos estatutarios aprobados durante el período 1979-1983. Dada su lógica preocupación primordial por sentar las bases de la dotación, organización y funcionamiento de la Hacienda de cada Comunidad Autónoma, se limitaron a incluir pocas y fragmentarias disposiciones, principalmente sobre aspectos puntuales de algunas de sus fuentes de ingresos, y a formular declaraciones sobre algunos principios generales (solidaridad, coordinación, colaboración, cooperación y equilibrio territorial), pero sin formalizar en ningún momento compromisos directos y vinculantes de aportación de recursos a los gobiernos locales[16].

En consonancia con la llamada *interiorización autonómica del régimen local*, visible en la mayor atención prestada a la organización y competencias de los gobiernos locales, los nuevos Estatutos invocan los principios constitucionales de autonomía y suficiencia y articulan instrumentos para que la Hacienda autonómica colabore activamente en el sostenimiento de las Haciendas locales[17]. No obstante, el grado de concreción no es idéntico en todos ellos[18].

En el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), la Comunidad Autónoma asume un compromiso genérico de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia (art. 70.2), poniendo en marcha un Fondo de Cooperación Municipal (art. 64.2).

16 Como excepción el antiguo Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) estableció en su art. 26.4, tras los cambios operados por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, una obligación especial de apoyo financiero mediante un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación. Otro tanto cabe afirmar de las participaciones de los Cabildos Insulares en los impuestos regionales, previstas en los arts. 50.d) y 59.f) del todavía vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), y la participación en la financiación de la Comunidad y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interinsular contempladas para los Consejos Insulares en el art. 69.4 y 5 del antiguo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 9/1994, de 24 de marzo, y 3/1999, de 8 de enero).

17 Este cambio de enfoque de los nuevos Estatutos con relación a las Entidades Locales y su Hacienda es explicado por RUIZ ROBLEDO, A. (2007), p. 99, al hilo del Estatuto para Andalucía: "La misma concepción de los Estatutos, como normas básicas dedicadas a establecer las instituciones de las Comunidades y sus competencias, que llevó al Estatuto andaluz de 1981 a unas pocas referencias a los entes locales, pero sin detenerse en sus competencias, le hizo guardar silencio sobre las haciendas locales, apenas roto con unas disposiciones sobre la tutela financiera de los entes locales (art. 62). De modo inverso, la más amplia concepción del contenido de los Estatutos que se mantiene ahora ha llevado a regular tanto las competencias como su financiación".

18 Un análisis más extenso se recoge en RAMOS PRIETO, J. (2009 a), pp. 169 y ss.

Bastante más lejos ha ido el Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que dedica un capítulo completo a la regulación de aspectos esenciales de las Haciendas de los gobiernos locales (capítulo III del Título VI "De la financiación de la Generalitat"). Aparte de la atribución competencial en materia de Haciendas locales ya comentada (art. 218.2), dentro de esos preceptos destaca, en primer lugar, la obligación impuesta a la Comunidad Autónoma de velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal (art. 217); en segundo término, el deber de establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionado, dotado a partir del conjunto de ingresos tributarios autonómicos y regulado mediante ley del Parlamento catalán, sin perjuicio de la posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas (art. 219.1); y, por último, la exigencia de que toda nueva atribución de competencias a los Entes Locales, vía transferencia o delegación, vaya acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente (arts. 84.4 y 219.3).

En un punto intermedio se sitúa el Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Como concreción de la obligación impuesta a la Comunidad Autónoma de garantizar, junto con el Estado y los Consejos Insulares, recursos suficientes a los municipios y velar por su propio equilibrio territorial, prevé la creación de un fondo de cooperación local de carácter incondicionado (art. 75.9). Además, dedica el capítulo IV («De la financiación y las haciendas de los Consejos Insulares») de su Título VIII («Financiación y Hacienda») a los aspectos básicos del régimen de la Hacienda de los Consejos Insulares, a los que garantiza igualmente la suficiencia financiera y reconoce el derecho a participar en los recursos autonómicos para procurar la cobertura de los gastos derivados de las competencias que sean transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma (arts. 317 y 318).

En cuanto al Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), lo más relevante de los tres preceptos relativos a las Haciendas locales (arts. 191 a 193) es, sin duda, el establecimiento de un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales a través de una participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, canalizada a través de un fondo incondicionado de nivelación municipal, y de programas adicionales de colaboración específica para materias concretas (art. 192.1 y 2). Debe mencionarse también la garantía de que toda atribución de competencias vaya acompañada de la asignación de recursos suficientes (arts. 93.1 y 192.7).

El Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) sitúa igualmente la Hacienda local entre las prioridades de la acción de los poderes autonómicos. Dentro de las disposiciones de su Título VI («Organización territorial y gobierno local»), el art. 85.3 ordena que la legislación autonómica deberá prever medios de financiación suficientes al regular la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial. Como concreción de este mandato el art. 114, referente a las relaciones financieras entre Haciendas autonómicas y locales, establece en su apdo. 4 que la Comunidad Autónoma asume la obligación de participar en la financiación de las Corporaciones Locales, aportando las asignaciones de carácter incondicionado que determinen las Cortes de Aragón y distribuidas conforme a criterios que tengan en cuenta tanto necesidades de gasto como capacidad fiscal. El conjunto de transferencias a las Haciendas locales se integrará en el Fondo Local de Aragón (art. 114.5), al que después aludiremos.

Conforme al nuevo Estatuto de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), la Comunidad Autónoma no sólo asume la autonomía y la suficiencia financiera, junto a la equidad y la responsabilidad fiscal, como principios que han de regir las Haciendas locales castellano-leonesas, sino que además se compromete a velar por el cumplimiento de tales principios y por la corrección de desequilibrios económicos entre las Entidades Locales, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos que éstas a los ciudadanos (arts. 43.2 y 53). La suficiencia de recursos como pauta fundamental de la financiación local es invocada de nuevo en conexión con un marco de distribución de competencias que debe basarse en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa y, asimismo, como condición indispensable para la transferencia de competencias por parte de la Comunidad Autónoma (arts. 50.1 y 55.1 y 2). En este contexto no causa sorpresa que se reconozca abiertamente el derecho de las Entidades Locales a participar en los ingresos de la Hacienda autonómica, según lo dispuesto en el art. 142 de la CE, en los términos que establezca una ley de las Cortes regionales (art. 55.3).

El último de los nuevos textos estatutarios aprobado hasta la fecha es el Estatuto de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero). En él se repite la insistencia en la formulación del principio de suficiencia financiera, tanto como sustrato de la autonomía local (arts. 55 y 60.1) como requisito *sine qua non* que deberá cumplirse, mediante la correspondiente transferencia de medios financieros, materiales y personales, si la Comunidad Autónoma decidiera delegar o transferir facultades sobre materias de su competencia (art. 59.3). En la línea de otros Estatutos, su art. 60.2 configura el mantenimiento

del equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad como obligación de los poderes regionales. A tal efecto se deberá aprobar una ley que establezca un fondo de finalidad incondicionada, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y distribuido entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal.

4. **El equilibrio territorial y la dimensión intracomunitaria de la solidaridad**

Como último argumento para justificar que las Comunidades Autónomas hagan suya la cuestión de la financiación local se aduce que todas ellas deben "velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad". Esta obligación aparece recogida en el art. 2.2 de la LOFCA[19], a pesar de que este texto legal no atendió la necesaria articulación entre las Haciendas autonómicas y locales[20], y de ella se hacen también eco bastantes Estatutos de Autonomía. El sentido y alcance de este mandato legal ha sido aclarado por el Tribunal Constitucional al reconocer que "si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias"[21].

Sin duda, la búsqueda de ese conveniente equilibrio entre las diversas áreas del territorio regional y la atención a la vertiente intraterritorial del principio de solidaridad reclaman de la Hacienda autonómica la articulación de mecanismos estables y relevantes de financiación, dirigidos prioritariamente a las Entidades Locales que por su menor capacidad fiscal obtengan una recaudación más baja a través de la exacción de sus tributos propios.

19 Para MARTÍN QQUERALT, J. (2000), pp. 62, 69 y ss., el art. 2.2 de la LOFCA "constituye un título habilitante bastante para acometer aquellas actuaciones normativas que puedan afectar de forma directa a las Haciendas de las entidades locales integradas en el correspondiente territorio autonómico".

20 No le falta razón a ZORNOZA PÉREZ, J. (1999), p. 178, al afirmar que cuando se perfiló la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica en la LOFCA "debería haberse tenido presente la otra Hacienda territorial, la de las Entidades Locales, desde una visión integral de sus instrumentos de financiación y de las relaciones existentes entre ambas Haciendas, entre sí y con la Hacienda estatal o central".

21 Sentencias 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 11.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 3.º B).

III. INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LAS HACIENDAS LOCALES. DELIMITACIÓN GENERAL

1. Legislación estatal en materia de régimen y Haciendas locales

La legislación estatal se ha mostrado siempre muy parca a la hora de aludir a las vías de financiación de las Haciendas locales procedentes de las Comunidades Autónomas. El art. 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no pasa de un mero recordatorio de que los tributos propios y las participaciones "reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas" constituyen sus fuentes nutricias esenciales, tal y como ordena el art. 142 de la CE, sin perjuicio de puedan contar igualmente con "aquellos otros recursos que prevea la Ley".

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, incluye las participaciones en los tributos de las Haciendas autonómicas dentro de la enumeración de recursos que recoge su art. 2 (letra c). Pero no va mucho más allá, puesto que su art. 39.2 se muestra sumamente respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas cuando remite a las leyes de sus respectivos Parlamentos la determinación de la forma y cuantía en que las Entidades Locales recibirán esta vía de financiación. Este reenvío resulta tal vez demasiado amplio, porque no se impone con claridad una obligación de implantar este canal de trasvase de ingresos o coordinación financiera y se da por bueno que su activación y la concreción de sus modalidades, sujetos beneficiarios y demás elementos cualitativos y cuantitativos queden por completo a expensas de lo que decida la legislación autonómica[22].

Con relación a las subvenciones, los art. 2.d) y 40 las mencionan como un recurso afectado, dado que no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas. Sólo en el art. 140 se distingue en función del nivel de gobierno otorgante (estatal o autonómico) al mencionar las

22 Ante la inacción en la que han incurrido muchas Comunidades Autónomas, no es de extrañar que se haya planteado si Estado estaría legitimado, con base en su competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14.ª de la CE), para forzar la puesta en funcionamiento de estas participaciones en tributos o para señalar, al menos, unos principios y directrices generales sobre su configuración. A favor de esta alternativa se han manifestado QUINTANA FERRER, E. (2001), p. 35; CASADO OLLERO G. (2002), pp. 34-35; RAMOS PRIETO, J. (2009 a), pp. 197-200; LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009), pp. 67-70; y ZORNOZA PÉREZ, J. (2010), p. 177.

subvenciones recibidas por las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a que se refiere el art. 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril[23].

2. **Normativa autonómica de régimen local**

La mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen general ha dictado leyes sobre el régimen local en su conjunto u otras disposiciones legales o reglamentarias sobre aspectos concretos del mismo en el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas en este campo[24]. A pesar de esta proliferación legislativa, son escasas y en extremo concisas las disposiciones que diseñan dentro de ellas un escenario normativo, estable e independiente de los créditos consignados en las correspondientes leyes anuales de presupuestos, respecto de la financiación percibida por los Entes Locales con cargo a los recursos de la Hacienda autonómica. En último extremo, tal parquedad se debe a que muchas de esas leyes autonómicas no contienen ni siquiera un título o capítulo que verse específicamente sobre las cuestiones relacionadas con la financiación local.

Hay que tener en cuenta, como clave adicional, que ninguna Comunidad Autónoma se ha dotado hasta la fecha de una ley sobre Haciendas locales que complemente la ley estatal en su ámbito territorial. Esa sería, sin duda, la sede más apropiada para albergar una regulación general de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Hacienda autonómica y de otros posibles recursos de idéntica procedencia. Las disposiciones legales sobre régimen local vigentes en Cataluña o Galicia proyectaron hace bastantes años la aprobación de un cuerpo normativo de tales características. Sin embargo, esas loables pretensiones han quedado incumplidas, quizás porque el carácter omnicomprensivo de la Ley de Haciendas Locales de 1988 –al que el Tribunal

23 La disposición adicional primera, apdo. 2, del Texto Refundido alude también a una participación específica y diferenciada en los tributos de la Comunidad Autónoma y a las subvenciones incondicionadas como dos alternativas para compensar a los municipios en el supuesto de que una Comunidad Autónoma decidiera establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada en la actualidad por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

24 Por su singularidad quedan fuera de nuestro análisis la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral, donde la aportación básica a la financiación de las Haciendas locales proviene de las Haciendas forales, así como el régimen económico-fiscal especial de Canarias, que también conlleva una vía singular de financiación para los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos (Bloque Canario de Financiación regulado por la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias).

Constitucional prestó su visto bueno en la Sentencia 233/1999 mediante una generosa interpretación de los títulos competenciales del Estado– y de su posterior Texto Refundido de 2004 ha dejado muy pocos resquicios para un ulterior desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

No obstante, ese escenario podría cambiar como resultado de las últimas reformas estatutarias. El giro podría ser muy visible en Cataluña, dado que su Estatuto de Autonomía de 2006 (art. 220) ordena al Parlamento autonómico que apruebe una ley sobre finanzas locales, respetando la autonomía local y previa audiencia del Consejo de Gobiernos Locales. Otros Estatutos han optado por encomendar a una ley específica la regulación de la participación en los tributos o los ingresos de la Comunidad Autónoma (arts. 192.1 del Estatuto de Andalucía y 55.3 del Estatuto de Castilla y León) o de las aportaciones de carácter incondicionado que la misma destine a las Corporaciones Locales (art. 114.4 del Estatuto de Aragón).

Con el fin de no alargar en exceso la exposición, hemos sintetizado en una tabla las previsiones sobre percepción de ingresos por las Haciendas locales con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas que figuran en las normas autonómicas de régimen local. En general, se constata un desigual grado de predeterminación normativa sobre la contribución ordinaria al sostenimiento de las finanzas locales, que en muchos casos queda a la entera disposición del presupuesto anual. Por otro lado, se aprecia también una cierta heterogeneidad en su denominación (participación en tributos, participación en ingresos, aportaciones, transferencias, subvenciones) y características, aunque en la mayoría de los casos se opta por concretarla mediante la dotación de un fondo de cooperación local o municipal. Únicamente siete Comunidades Autónomas tienen definidas de forma estable las líneas esenciales de estos fondos en su normativa de régimen local (Andalucía y Canarias a través de leyes *ad hoc*, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana). Las demás se han limitado a señalar unas directrices muy generales, pendientes de cristalización en ulteriores disposiciones legales (Galicia y La Rioja) o reglamentarias (Castilla y León y Comunidad de Madrid), o bien a legislar anualmente mediante las respectivas leyes de presupuestos.

Comunidad Autónoma	Normativa en materia de Régimen Local	Aspectos más relevantes de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales
Andalucía	• Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (arts. 24-25). • Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	• Consideración de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como aportación fundamental a la financiación de las competencias locales. • Posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas como financiación adicional. • Creación a partir de 2011 de un Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con una dotación inicial de 420 millones de euros (600 millones de euros en 2014).
Aragón	• Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (arts. 254-262). • Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón [arts. 59.1.f) y 60-68]. • Decreto 38/2006, de 7 febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón.	• Aportaciones de la Comunidad Autónoma distribuidas conforme a criterios que atiendan a las peculiaridades de la organización territorial aragonesa y las Directrices de Ordenación Territorial, así como los Planes Directores de la Comunidad Autónoma en materias de su competencia. • Fondo Local de Aragón como instrumento aglutinante del conjunto de transferencias que se incluyen en los presupuestos autonómicos con destino a apoyar el desarrollo y la gestión de las distintas actividades que sean de competencia de las Entidades Locales. • El Fondo se compone de los programas específicos de transferencias (Programa de Política Territorial y Fondo de Cooperación Municipal de carácter incondicionado) y de la financiación destinada en los distintos programas sectoriales de los diversos Departamentos. • Inclusión entre los recursos de las comarcas de las transferencias de la Comunidad Autónoma en concepto de participación en ingresos no finalista, de un fondo de gastos de personal y de un fondo de cohesión comarcal. • Regulación de la financiación de las comarcas a cargo de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma	Normativa en materia de Régimen Local	Aspectos más relevantes de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales
Asturias	• Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento para la creación de Comarcas [art. 9.4.d)]. • Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009 (disposición adicional primera), modificada por la Ley 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010.	• Subvenciones y aportaciones del Principado entre los recursos económicos de las comarcas. • Creación a partir de 2009 de un Fondo de Cooperación Municipal de carácter incondicionado para los municipios con población igual o inferior a 40.000 habitantes, destinado a sufragar gastos de los concejos necesarios para asegurar la correcta dotación de las infraestructuras básicas, la mejora de espacios públicos, así como para otras inversiones destinadas al uso público.
Canarias	• Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.	• Fondo Canario de Financiación Municipal concebido para suministrar recursos económicos a los municipios que voluntariamente se adhieran al mismo. • Aporta transferencias de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias con un doble objetivo de saneamiento económico-financiero de sus Haciendas o inversión (50%) y de atribución de recursos suplementarios para realizar gastos de libre disposición (50%).
Cantabria	• Ley 8/1999, de 28 de abril, de regulación de las Comarcas [art. 31.1.j)]. • Decreto 109/2006, de 26 octubre, por el que se crea y regula el Fondo de Cooperación Municipal.	• Inclusión de las participaciones en impuestos de la Comunidad Autónoma establecidas a favor de las comarcas entre los recursos constitutivos de su Hacienda. • Regulación de las transferencias y aportaciones de la Comunidad Autónoma a la financiación comarcal. • Creación de un Fondo de Cooperación Municipal que aporta financiación incondicionada a los municipios para contribuir al equilibrio económico y la realización interna del principio de solidaridad y fortalecer la autonomía local en la vertiente del gasto.
Castilla-La Mancha	• Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (arts. 78-83).	• Dotación anual con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de un Fondo Regional de Cooperación Local.

Comunidad Autónoma	Normativa en materia de Régimen Local	Aspectos más relevantes de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales
	• Decreto 35/2009, de 28 de abril, por el que se fijan los criterios de distribución del Fondo Regional de Cooperación Local en la parte incondicionada.	• La finalidad del Fondo es cooperar con los municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades en la financiación de programas de obras y servicios, mediante transferencias incondicionadas y subvenciones.
Castilla y León	• Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 109).	• Establecimiento del Plan de Cooperación Local como instrumento de cooperación económica entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. • El Plan aporta a las Haciendas locales subvenciones y transferencias incondicionadas.
Cataluña	• Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña [arts. 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195-198]. • Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña [arts. 39.1.d) y 40]. • Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (arts. 40-45).	• Establecimiento de un Fondo de Cooperación Local dotado a partir de las participaciones en los ingresos del Estado y la Generalidad y de subvenciones incondicionadas. • El Fondo aporta financiación incondicionada a las Entidades Locales y debe servir, además, para fomentar la fusión o agregación voluntaria de municipio, atender la situación de los municipios de régimen especial y fomentar la constitución de comunidades y mancomunidades de municipios. • Reconocimiento a los Consejos Comarcales de un porcentaje de participación en el Fondo de Cooperación Local. • Inclusión de las transferencias de la Generalidad y la participación en los tributos de la misma como recursos del Área Metropolitana de Barcelona.
Extremadura	• Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (arts. 46.1.d) y e), 51 y 95].	• Mención de las transferencias procedentes de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma y las subvenciones entre los recursos de las mancomunidades de municipios y las entidades locales menores.

Comunidad Autónoma	Normativa en materia de Régimen Local	Aspectos más relevantes de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales
		• Previsión de otros mecanismos de apoyo económico de la Comunidad Autónoma a las mancomunidades.
Galicia	• Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (arts. 329-333).	• Inclusión de las participaciones en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Entidades Locales gallegas. • Fijación por la ley de presupuestos de cada ejercicio de la cuantía del Fondo de Cooperación Local, cuyo objeto es compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local e incrementar éstas, acercando los servicios públicos locales a la media del Estado y facilitando, al mismo tiempo, el apoyo a la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma.
Islas Baleares	• Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares (arts. 202-208). • Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.	• Reconocimiento a los Consejos, Ayuntamientos y el resto de Entidades Locales del derecho a participar en los ingresos de la Comunidad Autónoma. • Establecimiento de fondos de colaboración económica con las Entidades Locales para contribuir a su equilibrio económico y colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad. • Desglose de los fondos de colaboración económica en un Fondo de ayudas de carácter finalista, destinado al pago de las retribuciones de alcaldes, presidentes o miembros electos de los gobiernos locales, y en un Fondo de Cooperación Local de carácter no finalista. • Posible establecimiento de un plan de financiación de infraestructuras y de servicios públicos para estimular y equilibrar territorialmente las infraestructuras y los servicios locales y de programas específicos de fomento y ayuda a los Entes Locales en relación con finalidades determinadas.

Comunidad Autónoma	Normativa en materia de Régimen Local	Aspectos más relevantes de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma con las entidades locales
La Rioja	• Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja (arts. 110 a 114).	• Mención a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Haciendas locales. • Creación por ley de un Fondo de Cooperación Local que tendrá como objetivo cooperar a la financiación de las obras y servicios de las Entidades Locales y contribuir a su suficiencia financiera.
Comunidad de Madrid	• Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 133). • Decreto 66/2003, de 22 de mayo, por el que se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos.	• Aportaciones autonómicas en forma de subvenciones a través del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA). • Creación mediante decreto de un Fondo Regional de Cooperación Municipal destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios.
Murcia	• Ley 6/1988, de 25 agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.	• No regula la colaboración financiera de la Comunidad Autónomas con las Haciendas locales.
Comunidad Valenciana	• Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana [arts. 85.4, 105.1.e) y 198-201].	• Inclusión de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. • Posible adopción de medidas de fomento del saneamiento de las Haciendas locales por parte de la Generalidad. • Creación del Fondo de Cooperación Municipal como instrumento para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad. • El Fondo tiene como beneficiarios a todos los municipios y financiará servicios, infraestructuras y equipamientos básicos.

3. **La dualidad financiación incondicionada *versus* financiación condicionada**

El rápido repaso efectuado por la norma autonómica pone de relieve que uno de los puntos clave del apoyo que las Comunidades Autónomas prestan a las Haciendas locales es la elección entre recursos incondicionados o no finalistas, no afectos a fines concretos, o recursos condicionados o finalistas, adscritos a la cobertura de gastos determinados.

A. ***Autonomía local y libre disposición de ingresos por las Entidades Locales***

En su proyección al terreno del gasto público el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE) se traduce en la capacidad genérica de determinar y ordenar la estructura y volumen del mismo, esto es, de decidir en qué y cuánto gastar para atender debidamente las funciones, servicios y actividades que el ordenamiento encomienda a las Entidades Locales[25]. Por ello, la existencia de flujos financieros descendentes desde la Hacienda autonómica hacia las Haciendas locales plantea, desde la perspectiva del poder de gasto de éstas últimas, la duda de si es posible que el ente que realiza la transferencia condicione los términos en que el ente receptor tiene que emplear las cantidades asignadas[26].

De la enjundia de este problema da fe el hecho de que reclamase en su día la atención de la Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en el seno del Consejo de Europa[27]. Este convenio internacional hace gala de una postura netamente favorable a la ausencia de limitaciones o condiciones a la libre disposición de sus ingresos por parte de los gobiernos locales[28]. Los apdo. 1, 5 y 7 de su art. 9 encadenan hasta tres declaraciones a este respecto (la cursiva es nuestra):

25 Sobre el alcance de la autonomía local en la vertiente del gasto pueden verse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 8.º), 27/1987, de 27 de febrero (fundamento jurídico 7.º), 109/1998, de 21 de mayo (fundamento jurídico 10.º), 104/2000, de 13 de abril (fundamento jurídico 4.º) y 48/2004, de 25 de marzo (fundamento jurídico 10.º).

26 RAMALLO MASSANET, J. (2001), p. 92.

27 Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, aprobada y ratificada por España el día 20 de enero de 1988 (*BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

28 Así lo destaca LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007), pp. 78-79: "Aquí está en cuestión la propia autonomía de la Entidad local, ya que la vinculación de los ingresos externos a unos determinados proyectos limitaría claramente la competencia local para decidir de qué forma gasta su dinero. Por otra parte, los ingresos vinculados dan el poder de decisión sobre el gasto público a la Entidad que otorga el ingreso. Esto conlleva una actuación claramente contraria al principio de autonomía".

"1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden *disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*.

[...]

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas *no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia*.

[...]

7. *En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos*. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia".

El Consejo de Europa ha continuado insistiendo sobre este aspecto crucial de la actividad financiera local en ulteriores declaraciones. Sobresalen las Recomendaciones del Comité de Ministros de dicha organización a los Estados miembros Rec (2000) 14, sobre fiscalidad local, la nivelación financiera y las aportaciones financieras a los Entes Locales, adoptada el 6 de septiembre de 2000, y Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, dictada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior. En ambas se exhorta a garantizar a las Entidades Locales un sistema de financiación fundado en diversos principios, entre los que figura la petición explícita de que una parte sustancial de las transferencias así como, en general, de los recursos propios no quede afectada a *utilizaciones específicas*[29]. A tal efecto se reclama, dentro de las líneas directrices atinentes a las aportaciones financieras a las Haciendas locales que se señalan en un anexo, que la contribución del Estado y las entidades de nivel regional a la financiación de los presupuestos locales tome prioritariamente la forma de dotaciones, entendidas como aportaciones no afectadas. La Recomendación Rec

29 La Recomendación Rec (2005) 1 define en la parte I de su anexo los recursos afectados de un Ente Local como aquellos que "deben ser utilizados para un objetivo (bien, patrimonio, servicios, programa) decidido por una autoridad distinta del ente en cuestión" y los recursos no afectados como aquellos que "pueden ser utilizados libremente, dentro del respeto a la legislación relativa a la utilización de los fondos públicos, por la entidad local".

(2005) 1 alerta en particular de los riesgos que conlleva la utilización de las subvenciones y sienta unas directrices muy claras respecto al papel que deben desempeñar, respectivamente, las subvenciones y las dotaciones (conceptuadas como transferencias financieras afectadas y no afectadas, respectivamente) en el sostenimiento de las finanzas locales:

> "Las subvenciones limitan la libertad de elección política de las entidades locales, son menos eficaces que las dotaciones para cubrir los déficits de recursos respecto de las competencias y no son demasiado útiles en tanto que instrumentos de nivelación. En consecuencia, el recurso a las subvenciones debería limitarse, en general, a lo necesario para atender los objetivos siguientes, a saber:
>
> - (co)financiar los gastos de inversión, en el marco de las políticas para un desarrollo territorial equilibrado y duradero;
> - asegurar que ciertos servicios públicos locales, para los cuales los standards mínimos son establecidos a nivel nacional, son prestados a un nivel normalizado en el conjunto del territorio nacional;
> - compensar las cargas de centralidad que pueden afectar a la oferta de ciertos servicios públicos locales, en la medida en que estas cargas no son compensadas por los mecanismos de transferencias horizontales, como consecuencia de acuerdos voluntarios u obligaciones legales;
> - financiar ciertos servicios públicos que las entidades locales asumen por cuenta del Estado o compensar los gastos que las entidades locales deben afrontar durante la puesta en práctica de las competencias delegadas por otras autoridades; si las subvenciones pueden ser utilizadas con este fin, especialmente en razón de su posible papel incisivo, conviene señalar que las dotaciones se aventuran a menudo más eficaces; las autoridades centrales deberían examinar qué solución sería mejor, siempre que se respete la autonomía local, en su situación específica".

De lo expuesto se infiere que el art. 9 de la Carta Europea da pie para deducir con carácter general que el núcleo básico de los recursos que sostengan a las Haciendas locales no debe ir ligado a la cobertura de gastos específicos. Las fuentes ordinarias y permanentes de financiación de las competencias propias o transferidas de los gobiernos locales han de suministrar ingresos de libre disposición, limitándose las subvenciones condicionadas a actuar como mecanismos complementarios que entren en juego una vez garantizada su suficiencia financiera[30].

30 Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, p. 36.

Esta concepción, que por desgracia no fue asumida ni por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 ni por la Ley de Haciendas Locales de 1988, ha sido abrazada respecto de las aportaciones autonómicas a la financiación local en las reformas estatutarias aprobadas desde 2006, según se aprecia en los Estatutos de Cataluña (art. 218.1), Baleares (art. 75.9), Andalucía (art. 191.2), Aragón (art. 114.4) y Extremadura (art. 60.2). Como cabe imaginar, ha sido además la tesis defendida tradicionalmente con firmeza por las Corporaciones Locales y sus organizaciones representativas[31]. Sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional no ha adoptado tal enfoque, sino que más bien ha dado el visto bueno a una concepción potencialmente más limitativa de la autonomía local. En concreto, la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre (fundamento jurídico 12.º) no puso impedimentos para que una Comunidad Autónoma (se trataba de la Comunidad de Madrid) pudiese recortar la libre disponibilidad de los ingresos obtenidos por las Haciendas locales a través de la participación en un fondo nutrido, entre otras fuentes, con el rendimiento de un recargo autonómico sobre la cuota de un impuesto estatal (el IRPF). En aquella ocasión se apreció la concurrencia de un interés directo del ente que transfería los ingresos, como consecuencia del ejercicio de su competencia de cooperación con las Administraciones locales. El siguiente párrafo condensa la argumentación que sustenta este pronunciamiento:

> "Los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas Corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las Haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el Derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las Haciendas locales. Y así se reconoce también en los

31 Postura que se refleja en la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, donde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) reclama lo siguiente: "La reforma que se aborde, debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercitarlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad".

arts. 39 y 40 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales. En consecuencia, si bien la subvención no es un concepto que delimite competencias en nuestro ordenamiento constitucional, según ha precisado con reiteración este Tribunal, la facultad de concederlas, incluso para un destino concreto, responde en el presente caso al ejercicio de las competencias de cooperación con las entidades locales que ostenta la Comunidad de Madrid".

A juicio del Tribunal Constitucional, la autonomía no fuerza ineludiblemente en su componente financiero que los ingresos procedentes de la participación en recursos de otras Haciendas se atribuyan a los Entes Locales como una financiación de carácter incondicionado o no finalista. Será suficiente con que concurra alguna competencia del ente que aporta los fondos para que resulte admisible ligarlos a actuaciones concretas, privándoles así de la facultad de adscribirlos al destino que estimen más conveniente. Esta postura encaja dentro de un planteamiento más general del Tribunal Constitucional, con arreglo al cual se admite que la autonomía local en la vertiente del gasto pueda ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas[32].

¿Podemos acoger sin ninguna reserva esa solución para las participaciones en tributos de las Comunidades Autónomas, contempladas en el art. 142 de la CE como una de las tres patas fundamentales de las Haciendas locales? Con el respeto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra Carta Magna, pensamos que no. Conviene andar con cautela porque la fuerza expansiva del principio de autonomía local proclamado en los arts. 137 y 140 debe llevarnos a recapacitar sobre las consecuencias perniciosas que de ella pueden derivarse para el normal desenvolvimiento de la actividad financiera de las Haciendas locales.

Las razones manifestadas en la Sentencia 150/1990 no acaban de convencernos. Para empezar sería siempre relativamente fácil alegar la presencia de algún título competencial con la intención de restringir el empleo de los ingresos transferidos en concepto de participación[33]. Bastaría con que el Estado o las Comunidades Autónomas invocasen los arts. 55.d) y 57 de la Ley de Bases de 1985, alusivos a la asistencia y la cooperación económica con la Administración local.

32 En particular, "las limitaciones o condicionamientos a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos de las Diputaciones no vulneran la autonomía local, en su vertiente económica, siempre y cuando dichas limitaciones estén autorizadas por el bloque de la constitucionalidad" (Sentencias 109/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 10.º, y 48/2004, de 25 de marzo, fundamentos jurídicos 10.º y 11.º).

33 Cfr. RAMALLO MASSANET, J. (2001), pp. 94 y 97.

Pero, además, la resolución comentada parece dar por buena una cierta equiparación entre las participaciones y las subvenciones a los efectos de su régimen de disposición, cosa que tampoco podemos aceptar con carácter general.

B. *Participaciones en tributos y subvenciones como modalidades diferenciadas de transferencias*

Los conceptos de participación en tributos o ingresos y subvención tienen en común su pertenencia al género más amplio de las transferencias intergubernamentales, siguiendo la terminología habitual en la literatura sobre el federalismo fiscal. De acuerdo con una visión eminentemente económica, las transferencias constituyen ingresos de Derecho público no tributarios, consistentes en una suma de dinero que un ente público entrega, a título de gasto y sin contrapartida, a otra entidad territorial que lo que lo recibe en calidad de ingreso[34]. Desde la perspectiva de sus resultados financieros tanto las participaciones como las subvenciones coinciden en aportar a las Haciendas locales ingresos transferidos y en comportar, en paralelo, un correlativo gasto de transferencia para el Estado o las Comunidades Autónomas[35]. La única diferencia remarcable entre ambos mecanismos radica en que el importe de la cantidad transferida depende en las participaciones de la recaudación del tributo o conjunto de tributos coparticipados, mientras que en las subvenciones va en función de la disponibilidad financiera del ente que las concede y del gasto del ente beneficiario que se vaya a sufragar total o parcialmente con ellas.

Por ese motivo no es de extrañar que los hacendistas suelan utilizar el término subvenciones generales, incondicionadas, incondicionales o no finalistas para designar las participaciones de las Haciendas territoriales en los tributos o ingresos de otros niveles de gobierno. Pero tal equiparación no puede trasladarse miméticamente al terreno jurídico sin incurrir en una confusión conceptual. En efecto, la doctrina jurídica se muestra firme partidaria de no entremezclar ambas categorías, cifrando en dos los principales elementos diferenciales: 1.ª) La dependencia de la creación de la subvención de una decisión discrecional del ente público otorgante que procede a su convocatoria[36]; 2.ª) La afectación de su producto a fines predeterminados con carácter previo por quien la concede[37].

34 ROVIRA I MOLA, A. (1993), pp. 387-388.

35 Como explica PASCUAL GARCÍA, J. (2004), p. 38, la transferencia "se nos muestra como un supraconcepto, dentro del cual se incluyen las subvenciones en sentido estricto, junto a otros pagos o entregas de fondos sin contrapartida".

36 FERREIRO LAPATZA, J.J. (1984), p. 936; y MARTÍN QUERALT, J. (1988): pp. 2181-2182.

37 PALAO TABOADA, C. (1987), p. 299; y MATEO RODRÍGUEZ, L. (1988), pp. 2233-2234.

En este sentido, no es ninguna casualidad que el texto constitucional eludiera la utilización del vocablo subvención en los preceptos relativos a las fuentes de ingresos de los entes territoriales y, en particular, en el art. 142[38]. Ello indica sin ambigüedad la concepción del sistema de financiación local por la que se decantó el constituyente, contrario a una Hacienda subsidiada o dependiente de auxilios externos. Tal elección no conlleva, pese a todo, que las subvenciones dejen de ser admisibles como un mecanismo de financiación de segundo orden o coyuntural que, claro está, nunca debería situarse al mismo nivel o por encima de los tributos propios o las participaciones en tributos ajenos como fuentes básicas y permanentes de financiación[39].

La subvención, considerada habitualmente como un instrumento de fomento o incentivo, está concebida con la función de coadyuvar a la realización de determinadas actuaciones u objetivos de los entes públicos, de donde se infiere que la afectación a un fin o destino determinado constituye un elemento indispensable de la misma. Por ello, esta noción jurídica debe quedar restringida a aquellas atribuciones patrimoniales que se otorgan o conceden afectadamente, quedando paralelamente excluidas todas aquellas transferencias que no comporten un deber de hacer o de dar cumplido destino a lo otorgado mediante su inversión en la actividad subvencionada[40]. Dentro de estas últimas han de encuadrarse las participaciones que se reconozcan a las Entidades Locales en los tributos de otras Haciendas.

Esa delimitación conceptual viene avalada por múltiples normas de nuestro Derecho positivo. Si acudimos al principal referente normativo en la materia, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su art. 2,

38 Como explica FERREIRO LAPATZA, J.J. (1985), pp. 42-44, "la Constitución rechaza abiertamente un modelo de Hacienda Local basado en «subvenciones»" o, con otras palabras, "un sistema de financiación de las Haciendas Locales basado en «ayudas» o «incentivos» que permita dudar del plano de no sumisión en que quiere colocar a las Corporaciones Locales". En parecidos términos se expresa VARONA ALABERN, J.E. (1992), p. 734.

39 ENTRENA CUESTA, R. (2001), p. 2460; y FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), p. 58. Por mucho que las Comunidades Autónomas tengan atribuciones para orientar, al menos parcialmente, algunas decisiones de gasto local, las subvenciones no pueden suplantar el papel de las participaciones en tributos autonómicos como instrumento de financiación incondicionada, con el consiguiente menoscabo de la autonomía de las Entidades Locales. En este sentido, SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) / BOSCH ROCA, N. / PEDRAJA CHAPARRO, F. / RUBIO GUERRERO, J.J. / UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008), pp. 282 y 309-310.

40 FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983), pp. 17, 230 y 234-235; y SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), pp. 340-341.

apdo. 1 y 2[41], acoge el ya indicado elemento finalista, concebido con amplitud, y lo eleva a la condición de rasgo inherente a cualquier subvención[42], vinculando al mismo la consiguiente sujeción de la persona o entidad beneficiaria al cumplimiento de un conjunto de obligaciones materiales y formales. De ahí que se excluyan del concepto de subvenciones las transferencias encaminadas a la financiación global de la actividad de la Administración pública destinataria[43], es decir, todas las transferencias presupuestarias o financieras o aportaciones dinerarias no afectadas, cuyo fin genérico sea la financiación de las haciendas de las entidades perceptoras[44], entre las cuales se encuadran sin duda las participaciones en tributos.

La distinción entre subvención y transferencia no afectada se refleja igualmente en la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (segunda parte, norma de reconocimiento y valoración 18.ª). Y del componente finalista de las subvenciones hemos visto que también se hace eco el art. 40 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales al restringir cualitativamente la utilización de los ingresos procedentes de las mismas.

Es cierto que algunos Estatutos de Autonomía contemplan las *subvenciones incondicionadas* con cargo a los Presupuestos Generales del Estado como un medio de financiación de las Haciendas locales cuya distribución ha de encauzarse a través de las Comunidades Autónomas. También lo es que esa expresión, que resulta en sí misma contradictoria y ha sido calificada con razón de desafortunada[45], aparece incluso ocasionalmente en el Texto Refundido sobre Haciendas locales (disposición adicional primera, apdo. 2) y en otras normas. Sin embargo, esa modalidad de atribuciones de ingresos no finalistas no constituyen subvenciones propiamente dichas, por mucho empeño que ponga a veces el legislador en conferirles ese ropaje externo[46]; en nuestra opinión, no

41 La redacción vigente del apdo. 2 fue dada por la disposición final octava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

42 FFERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), p. 35; MARTÍNEZ GINER, L.A. (2006), pp. 32-33 y 39-41; y FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2007), pp. 414-415.

43 El art. 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley 38/2003, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, identifica financiación global con "las aportaciones destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración Pública".

44 FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005), pp. 47-48; LÓPEZ RAMÓN, F. (2005), p. 34; y REQUERO IBÁÑEZ, J.L. (2002), p. 49.

45 PASCUAL GARCÍA, J. (2004), p. 43.

46 LOZANO SERRANO, C. (1981), pp. 141-142; y SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), pp. 349-355.

son más que simples asignaciones presupuestarias para la financiación de los Entes Locales.

El Tribunal Constitucional lo ha hecho ver así en su ya amplia jurisprudencia sobre la materia, en la que ha dado siempre por supuesto que la subvención tiene un destino determinado y se caracteriza por una afección a un fin concreto. En este sentido, la concibe "como una de las modalidades más frecuentes de la actividad de fomento, en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico", insistiendo en su "talante finalista"[47]. Además, se ha referido a las denominadas *subvenciones incondicionadas* o *subvenciones-dotación* en los siguientes términos[48]:

> "Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo".

4. Características básicas que debe reunir la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales[49]

En el *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales* del año 2002 se insistió en que para disfrutar de un cierto grado de seguridad en el ámbito jurídico y financiero, cualquier modelo de participación de un ente público en los tributos de otro debe moverse dentro de unas coordenadas elementales: definición de un horizonte temporal determinado de vigencia;

47 Sentencias 237/1992, de 15 de diciembre (fundamento jurídico 9.º) y 102/1995, de 26 de junio (fundamento jurídico 33.º).

48 Sentencias 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 6.º), y 331/1993, de 12 de noviembre (fundamento jurídico 2.º,C).

49 Para un análisis más detallado puede verse RAMOS PRIETO, J. (2009a), pp. 89 y ss.; y LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009), pp. 17 y ss.

estabilidad en su aplicación; sencillez y facilidad de comprensión por parte de las entidades beneficiarias; un mínimo de seguridad en la obtención de los ingresos; automatismo en la fijación del importe global de la participación en cada uno de los ejercicios de aplicación del modelo, vinculando su evolución a alguna magnitud macroeconómica definida con claridad y que refleje la dinámica real de la economía; y coordinación entre las fórmulas de participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas[50].

Apenas cinco años más tarde, el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno en su sesión del 19 de diciembre de 2007[51], recogió entre las medidas propuestas para la reforma de la Hacienda local la consolidación de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas como transferencias incondicionadas, distribuidas según criterios objetivos y estables y sujetas a una actualización automática.

A las ideas anteriores añadimos nosotros, en primer lugar, que la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas debe constituir una fuente de ingresos de cuantía relevante y que pueda servir para resolver las particularidades propias de las Haciendas locales de cada territorio. Esa relevancia cuantitativa sólo puede alcanzarse si se concibe su objeto en un sentido amplio, incluyendo todos los recursos tributarios de de las Haciendas autonómicas contemplados en el art. 157.1.a) y b) de la CE: tanto los tributos propios y recargos sobre impuestos estatales como los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado.

Tributos de las Comunidades Autónomas en sentido estricto son sólo aquellos que han sido establecidos mediante ley de sus respectivos Parlamentos, así como los recargos girados por idéntico cauce formal sobre la base o la cuota de impuestos del Estado. Ningún problema hay pues para admitir la participación de las Haciendas locales en la recaudación de estos recursos tributarios de creación propia, ya sea a través de fondos globales o mediante participaciones específicas. La única restricción que estimamos procedente incumbe a las tasas y contribuciones especiales. A pesar de que el art. 142 de la CE contempla una participación en tributos sin ninguna especificación adicional, en realidad este canal de trasvase de ingresos sólo cobra verdadero sentido con relación a los impuestos, como gravámenes cuyo

50 Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002), p. 115.

51 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, p. 51.

devengo tiene lugar sin que medie una actividad de la Administración que afecte o beneficie de manera directa e inmediata al sujeto pasivo; o, según reza el art. 2.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como tributos exigidos "sin contraprestación".

En cambio, carece de lógica que el producto total o parcial de una tasa o de una contribución especial fuese a parar a las arcas de un ente público distinto de aquel que hubiese adoptado la decisión de establecerla, dada su condición de tributos causales fundados en el principio del beneficio. En tal hipótesis se quebraría el indisoluble nexo de unión que debe existir entre la percepción del rendimiento y la titularidad de la competencia material para desarrollar la actuación administrativa en que consiste por definición su hecho imponible[52], según se desprende de la definición contenida en el art. 2.2.a) y b) de la citada Ley General Tributaria, y cuyo coste es, en definitiva, el que se pretende sufragarse a través de su exigencia a los obligados tributarios. Tal situación resultaría especialmente anómala si la técnica escogida para financiar a los Entes Locales fuese la de reconocer participaciones específicas en tributos autonómicos concretos. Nos decantamos, pues, por entender que las participaciones han de *circunscribirse a los impuestos propios*, a menos que se canalicen hacia un fondo global nutrido con el conjunto de la recaudación fiscal autonómica.

Mayores dudas se han suscitado con respecto a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas. La cesión no los despoja de su carácter de impuestos de titularidad estatal, según ha tenido oportunidad de ratificar en varias ocasiones el Tribunal Constitucional[53], aunque el importe de su recaudación vaya destinado en todo o en parte a nutrir unas arcas distintas de las que sustentan al Estado. En las Sentencias 16/2003, de 30 de enero (fundamento jurídico 11.º), y 72/2003, de 10 de abril (fundamento jurídico 5.º) se insiste en que "el Estado es el único titular del tributo cedido y, por tanto, de las competencias de normación y gestión del mismo, salvo que, bien conforme al art. 156.2 CE, bien al amparo del art. 157.1.a) CE, delegue o ceda su gestión lo que, sin embargo, no alteraría la titularidad sobre el mismo".

Si la interpretación del art. 142 se detuviese en el elemento gramatical, podría a lo mejor concluirse que las Haciendas autonómicas carecen de legi-

52 En este aspecto han hecho hincapié POZO LÓPEZ, J. (1980), p. 202; y RAMALLO MASSANET, J. (1993), p. 52.

53 Sentencias 181/1988, de 13 de octubre, fundamento jurídico 3.º, 296/1994, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 4.º, y 192/2000, de 13 de julio, fundamento jurídico 8.º.

timación para dotar la participación recaudatoria de los Entes Locales con cargo al rendimiento que obtienen, a título de sujetos cesionarios, de esta parcela de imposición. No obstante, la aparente literalidad del precepto constitucional queda contrarrestada por la fuerza expansiva del principio de suficiencia financiera que en él se consagra, axioma que justifica la preferencia en este caso de un criterio de interpretación finalista o teleológico. En este sentido, resulta innegable que la suficiencia de las Haciendas locales estará mejor asegurada cuanto más ancho sea el elenco figuras impositivas que puedan servir de soporte a esta fuente de ingresos[54]. No debe olvidarse, como argumento añadido, que el escaso peso recaudatorio de la imposición propia convierte la participación en su rendimiento en una fórmula inadecuada para materializar la aportación regional al presupuesto local[55], pues resultaría a todas luces imposible atribuirle la condición de recurso fundamental para la suficiencia financiera.

Por todo ello, cabe considerar que el art. 39.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales ha quedado desfasado, como consecuencia de las profundas innovaciones introducidas en el sistema de financiación autonómica. Sería conveniente modificar esa norma, pues su tenor literal restringe la participación a los tributos propios de las Comunidades Autónomas. De cualquier modo, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados desde 2006 e incluso la normativa aprobada en materia de finanzas locales por algunas Comunidades Autónomas han roto tan estrecho corsé, concibiendo la participación en términos globales, compresivos del conjunto de ingresos tributarios autonómicos, sin que nadie haya reaccionado tildándola de inconstitucional por desconocimiento del Derecho estatal básico. La fuerza expansiva de la suficiencia financiera como principio rector de la Hacienda local se deja aquí sentir con especial fuerza.

De las características que hemos apuntado que debe reunir la participación en tributos de la Comunidad Autónoma hay otra que requiere un co-

54 Se han mostrado partidarios de interpretar que el art. 142 de la CE engloba también los impuestos cedidos, entre otros muchos autores, RAMALLO MASSANET, J. (1995), p. 157; CASADO OLLERO, G. (2005), p. 476; MEDINA GUERRERO, M. (2005), p. 75; FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I. (2008), p. 469; ESTEVE PARDO, M.L. (2009), pp. 80-81; y ZORNOZA PÉREZ, J. (2010), pp. 179 y ss.

55 Cfr. JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), p. 397. Lamenta este autor que la Ley de Haciendas Locales "que, por su fecha de aprobación, tendría que haber sido consciente de esa realidad, no sólo la recoge acríticamente sino que admite incluso la posibilidad de que las leyes regionales autoricen a los entes locales a «recargar» los impuestos autonómicos. Como bien puede suponerse, apenas se han podido aplicar esas proyectadas participaciones".

mentario adicional. Nos referimos a su consideración como una fuente de *financiación incondicionada o no finalista*. Aunque ya hemos tratado el tema, conviene insistir en que en la actualidad la doctrina defiende de forma casi unánime que el carácter no condicionado debe ser un atributo esencial de este recurso, marcando una diferencia diáfana respecto de las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos. Varios argumentos apoyan esta configuración pese al criterio divergente expresado por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990: las declaraciones generales que formula el art. 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local; la capacidad de selección y ordenación de los gastos inherente a la autonomía que reconoce a los municipios y provincias el art. 137 de la CE, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, poco acorde con las restricciones a la libre disponibilidad de los fondos; el carácter de instrumento fundamental de la suficiencia financiera local que reviste dicha participación; y, por último, el principio de no afectación de los ingresos públicos que rige como regla general en nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local (165.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

IV. LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN LOCAL EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD

1. El prolongado incumplimiento del art. 142 de la CE por las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas de régimen general han venido estableciendo desde hace años una serie de fondos o programas de cooperación o financiación local, con finalidades, cuantías y reglas de dotación, distribución y evolución muy dispares. Sin embargo, un examen pormenorizado de sus normas reguladoras permite concluir que la mayoría de ellos (con la excepción de los fondos existentes en Galicia, Cataluña y Canarias y, sobre todo, del fondo creado en Andalucía a partir de 2011) no se ajusta con fidelidad o ni siquiera se acerca al patrón de una auténtica y relevante participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las Haciendas autonómicas[56].

56 Para un análisis reciente de estos fondos pueden consultarse los trabajos de TOBES PORTILLO, P. / ANGOITIA GRIJALBA, M. (2008), pp. 168-177; CORDERO FERRERA, J.M. / MURILLO HUERTAS, I.P. (2008), pp. 39 y ss.; y RAMOS PRIETO, J. (2009a), pp. 239 y ss.

Fondos autonómicos de cooperación con las entidades locales

Comunidad Autónoma	Fondos
Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía (1989-2010)
	Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (2011)
Aragón	Fondo Local de Aragón (1999)
Asturias	Fondo especial de cooperación para concejos de menor población (2005)
	Fondo de Cooperación Municipal (2009)
Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal (1999)
Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal (2003)
Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local (2001)
Castilla y León	Plan de Cooperación Local (1995)
Cataluña	Fondo de Cooperación Local (1988)
Extremadura	Fondo de Regional de Cooperación Municipal (1989)
Galicia	Fondo de Cooperación Local (1990)
Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local (2001)
La Rioja	Fondo de Cooperación Local (2007)
Comunidad de Madrid	Fondo Regional de Cooperación Municipal (2003)
Murcia	Fondo de Cooperación Municipal (1988)
Comunidad Valenciana	Fondo de Cohesión Territorial (2005)

Las principales deficiencias de que adolece la mayoría estos instrumentos de financiación de las Haciendas locales son, en nuestra opinión, las siguientes:

- Falta de generalización de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas como pieza central del engranaje de la financiación local.
- Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación dentro del conjunto de créditos autorizados anualmente por la ley de presupuestos de cada Comunidad Autónoma para la ejecución de sus programas de gastos. Aunque se ha incrementado durante los últimos años, la aportación económica que vienen realizando las Comunidades Autónomas a través de ellos continúa estando muy lejos de la efectuada por el Estado mediante la participación de municipios y provincias en sus recursos tributarios.

- Articulación de transferencias que en lugar de responder con exactitud a la idea de auténticas participaciones en el rendimiento de los tributos de las Comunidades Autónomas, se configuran más bien como participaciones globales en sus ingresos. Ello se debe a su escasa o nula vinculación, con muy contadas excepciones, a la evolución de la recaudación tributaria de las Haciendas autonómicas.
- Falta de automatismo en la dotación y evolución de los fondos y en los criterios para su distribución entre las Entidades Locales beneficiarias. Sólo una minoría de ellos cuentan con cláusulas de garantía para facilitar el paso de un ejercicio a otro; los demás están a expensas de la dotación que cada año establezca la correspondiente ley de presupuestos.
- Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de los fondos autonómicos de cooperación local; mucho de ellos tienen carácter parcialmente o totalmente condicionado, por cuanto se traducen en ingresos asociados en todo o en parte a actuaciones o inversiones concretas, con lo que ello comporta en términos de recorte del poder de gasto y la autonomía locales.

Por tanto, transcurridas más de tres décadas de vigencia del texto constitucional la participación en tributos de las Comunidades Autónomas no ha conseguido abrirse un hueco relevante. Las críticas severas a la injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de financiación se han venido repitiendo sin cesar en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años (*Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*[57], resoluciones de la Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias[58], informes auspiciados por esta asociación[59] y otros múltiples estudios doctrinales). Esta omisión resulta aún

57 Ministerio de Administraciones Públicas (2005), pp. 52-53.

58 La FEMP se ha mostrado firme a la hora de reclamar con reiteración a las Comunidades Autónomas una mayor corresponsabilidad en la financiación de las Entidades Locales y en la garantía de su suficiencia y autonomía, a través del despliegue efectivo de las participaciones en los tributos de las Haciendas autonómicas como recursos de carácter incondicionado. Pueden verse al respecto las resoluciones aprobadas en materia de Haciendas y financiación local en la 9.ª y 10.ª Asambleas Generales, celebradas en 2007 (9-11 de noviembre) y 2011 (24 de septiembre).

59 SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) *et al.* (2008), pp. 33, 316 y 319, valoran negativamente la excesiva dependencia de las Haciendas locales respecto de las transferencias incondicionadas de Hacienda central, situación que se juzga poco congruente con la configuración del Estado autonómico y con los modelos puestos en práctica en otro Estados descentralizados de corte federal. Además, estos autores afirman categóricamente que "las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algu-

menos justificable porque, a la vista del notable ensanchamiento de los tributos cedidos por el Estado en detrimento de las transferencias operado en las últimas reformas del sistema de financiación autonómica (1996, 2001 y 2009), los gobiernos regionales no pueden seguir escudándose en el pretexto de la falta de autonomía tributaria y de corresponsabilidad fiscal para rehuir la cuota que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales[60]. En este contexto en modo alguno sorprenden los reiterados requerimientos institucionales y académicos dirigidos a las Comunidades Autónomas para que articulen en su favor modalidades de participación en los recursos tributarios autonómicos estables, de cuantía significativa e incondicionadas[61]. Mientras llega ese momento, la falta de un adecuado desarrollo efectivo de dicho instrumento entraña un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales[62], ignora el art. 2.2 de la LOFCA antes comentado[63] y pospone los compromisos adquiridos en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Por fortuna, el panorama no resulta tan desolador como pudiera desprenderse del párrafo anterior. Una Comunidad Autónoma, Andalucía, ha aprobado en 2010 una ley que no dudamos de calificar como pionera. Además, vamos a comprobar que los fondos de cooperación local ya existentes en algunas Comunidades Autónomas presentan algunos elementos de interés.

2. **El Fondo Local de Aragón**

Esta Comunidad Autónoma cuenta con una larga trayectoria de diseño y aplicación de instrumentos de cooperación económica con las Entidades Locales. El punto de arranque puede situarse en el Fondo Autonómico de Co-

nas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la «cultura de la subvención condicional», que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad".

60 MEDINA GUERRERO, M. (2005), pp. 74-75.

61 Sirvan de botón de muestra estas palabras de MARTÍN QUERALT, J. (2000), p. 64, escritas hace más de una década: "Hoy, a medida que el sistema de financiación autonómica va adquiriendo unos ciertos visos de estabilidad, pierde sentido el soterrado postergamiento de la incuestionable labor que las Comunidades Autónomas tienen que llevar a cabo en el marco de las Haciendas de su territorio".

62 La inactividad de las Comunidades Autónomas, nos explican RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J. (1993), p. 511, "debe calificarse de abiertamente inconstitucional, aunque no exista cauce procesal adecuado para la proclamación de esta suerte de inconstitucionalidad por omisión en que incurren las citadas instancias territoriales al eludir sus responsabilidades en la financiación de las Haciendas locales".

63 MARTÍN QUERALT, J. (2006), p. 80.

operación Local, que se mantuvo en funcionamiento entre 1990 y 1999 como agrupación del conjunto de transferencias finalistas, tanto corrientes como de capital, dirigidas a colaborar en la financiación de las obras y servicios de competencia local.

En 1993 apareció otro cauce adicional de cooperación económica, el Fondo Aragonés de Participación Municipal, que con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional de procurar la suficiencia financiera local con aportaciones procedentes de la Hacienda regional se configuró como un recurso no finalista, distribuido con una serie de criterios legalmente prefijados. En 1997 este Fondo fue reemplazado por un nuevo Fondo Autonómico de Inversiones Municipales, que estuvo activo hasta el ejercicio 1999 y que en parte funcionaba como una subvención condicionada para la realización de inversiones municipales y en parte se traducía en una transferencia incondicionada, denominada subvención garantizada, dirigida a atender los gastos corrientes y de capital de los municipios de menor tamaño.

El actual Fondo Local de Aragón fue creado por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y tras varios años de funcionamiento se ha consolidado al ser asumido expresamente por el Estatuto de Autonomía de 2007 (art. 114.5) como canal para materializar las aportaciones de la Comunidad Autónoma al sostenimiento de las Haciendas locales[64]. Tal y como señala el art. 260 de la Ley 7/1999 y vienen reiterando cada año las sucesivas leyes de presupuestos[65], aglutina el conjunto de transferencias a las Entidades Locales programadas en el presupuesto autonómico, inspiradas en un objetivo básico de apoyar el desarrollo y gestión de las actividades realizadas por aquéllas en el ejercicio de sus competencias. Dotado con 168.506.452,38 euros en el ejercicio 2011, ha adquirido un peso específico destacado dentro del gasto público autonómico (3,29 por 100 del importe total de los créditos autorizados a la Comunidad Autónoma, sin computar sus organismos autónomos, que ascendió en ese ejercicio a 5.122.950.285,63 euros).

El Fondo integra, como primer componente, un conjunto heterogéneo de transferencias derivadas de múltiples programas sectoriales aplicados por los distintos Departamentos de la Administración autonómica. Tales transferencias, que concentran la mayor parte de su dotación global anual, constituyen

64 El régimen jurídico de dicho Fondo es analizado por JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000), pp. 398-405.

65 Art. 32 de la Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011.

auténticas subvenciones públicas y sirven para financiar acciones en ámbitos de muy diversa índole (policía local, carreteras, urbanismo, transportes, servicios en materia agroalimentaria, energías renovables, consumo, educación, cultura, medio ambiente, servicios sociales, etc.)

Al margen de esos programas sectoriales de gasto se contemplaron desde su creación dos programas singularizados de transferencias a las Haciendas locales, con marcadas diferencias tanto en su finalidad y naturaleza como en las reglas arbitradas para su distribución. Se trata del Programa de Política Territorial y el Fondo de Cooperación Municipal. Sin embargo, como consecuencia del intenso proceso de comarcalización promovido por la Comunidad Autónoma han cobrado notable relevancia durante los últimos tiempos otros programas específicos de aportaciones a las Administraciones comarcales, dirigidos en particular a la financiación del traspaso de funciones y servicios y de los gastos de personal y de actuaciones de cohesión comarcal.

Con mayor precisión técnica, el Decreto 38/2006, de 7 febrero, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón, distingue dos grandes variantes de aportaciones según su naturaleza jurídica. Por un lado, su Título I contiene una regulación pormenorizada de las subvenciones vinculadas a programas sectoriales, definidas como entregas dinerarias sujetas al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, con las consiguientes obligaciones materiales y formales a cargo de la entidad beneficiaria. Por otro lado, su Título II (arts. 26 a 29) alude, con remisión a su normativa propia, a las designadas como "Transferencias a las entidades locales con regulación especifica", entre las cuales se incluyen el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cohesión Comarcal, el Programa de Política Territorial y las transferencias a las comarcas para el ejercicio de las competencias traspasadas por la Diputación General de Aragón.

En virtud del art. 261 de la Ley 7/1999, el Programa de Política Territorial asume la función de fomentar e incentivar actuaciones concretas relacionadas con la mejora de la estructura local. Las obras y servicios que pueden acogerse a él se seleccionan conforme a un determinado orden de prioridades, que atiende a la naturaleza de la acción a realizar y a las características de la Entidad Local beneficiaria. Se traduce en parte en transferencias corrientes para colaborar a los gastos de funcionamiento de las entidades supramunicipales, pero mayoritariamente en transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones. Tras diversas modificaciones legales ha sido reorientado en

parte para colaborar a la financiación de las comarcas, tanto en materia de inversiones supramunicipales como de gastos generados por la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las mismas. En 2011 ha contado con una dotación de 17.422.351,65 euros, que representa apenas un 10,34 por 100 del montante total del Fondo.

A nuestro modo de ver, reviste mayor interés el Fondo de Cooperación Municipal regulado en el art. 262 de la Ley 7/1999, que persigue contribuir al logro de la suficiencia financiera de los municipios, contribuyendo a su equilibrio económico, y a la realización interna del principio de solidaridad. Se materializa para ello en transferencias de carácter incondicionado, destinadas en su integridad a gastos corrientes, de las que son beneficiarios todos los municipios aragoneses salvo las tres capitales provinciales (Huesca, Teruel y Zaragoza). Los criterios para realizar el reparto de la dotación establecida anualmente en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma vienen detallados por la propia Ley 7/1999. Se distinguen al respecto dos bloques, uno de los cuales (40 por 100) corresponde por partes iguales a todos los municipios, mientras que el otro (60 por 100 restante) es distribuido con arreglo a la población de derecho (45 por 100) y la dispersión geográfica (15 por 100). Aunque la evolución de este Fondo se halla por completo desvinculada del comportamiento de la recaudación tributaria regional, presenta algunos de los rasgos que antes reclamamos para la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas (carácter estable, financiación incondicionada y criterios de distribución objetivos y legalmente prefijados). Por ello, es de lamentar que su papel dentro del Fondo Local de Aragón se haya visto menguado de manera drástica durante los últimos, puesto que ha pasado de representar un 22,15 por 100 en 2003 (25.182.407,18 euros) a sólo un 6,21 por 100 en 2011 (10.466.601,40 euros).

En cuanto a las transferencias incondicionadas que la Hacienda autonómica efectúa a las Administraciones comarcales, en orden a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades, dan cumplimiento al art. 60 del vigente Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre. De acuerdo con su 61, para materializar dichas transferencias se ha articulado una sección presupuestaria específica, denominada "A las Administraciones Comarcales", donde se incluye la totalidad de los créditos destinados a dar soporte financiero a las transferencias de competencias realizadas a favor de las mismas. Su dotación dependerá de la asunción de las correspondientes funciones y servicios por las comarcas, nutriéndose con créditos provenientes de los programas que atendieran los gastos para el ejercicio de las competencias transferidas.

3. El Fondo Canario de Financiación Municipal

Canarias es una de las Comunidades Autónomas donde la participación de los Entes Locales en los ingresos autonómicos presenta un aceptable grado de asentamiento en el plano jurídico-positivo. A partir de la experiencia adquirida con otros instrumentos de financiación previos, como el Fondo de saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias (1993-1996) o el Fondo de Coordinación y Cooperación Municipal (1997-1998), la Ley 3/1999, de 4 de febrero, ha consolidado el actual Fondo Canario de Financiación Municipal como canal preferente de colaboración económica con las Haciendas locales.

Desde su creación en el ejercicio 1999 este Fondo ha venido funcionando de manera continuada y con escasas modificaciones en su régimen jurídico como un cauce de participación global en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sin base propiamente tributaria en la medida en que su evolución no se halla ligada directamente al comportamiento de la recaudación fiscal de la Hacienda autonómica. Su dotación presupuestaria ha ido creciendo de manera paulatina hasta alcanzar un montante de 233.723.942 euros en 2012 (116.861.971 euros para transferencias corrientes y otros 116.861.971 para transferencias de capital)[66]. Constituye, además, una línea de actuación importante dentro del conjunto de políticas autonómicas, puesto que en dicho ejercicio asume una cuota del 3,24 por 100 del total consolidado (excluidas las transferencias internas) de los créditos autorizados en los estados de gastos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y entidades dependientes (7.202.945.460 euros) y absorbe recursos equivalentes a un 9,63 por 100 de la suma de la recaudación prevista para los capítulos I (1.179.816.875 euros) II (1.097.939.148 euros) y III (150.380.952) del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma (2.428.136.975 euros).

El Fondo Canario de Financiación Municipal proporciona a las Haciendas locales transferencias del presupuesto autonómico orientadas a la consecución de un doble objetivo. Con un 50 por 100 de sus recursos se busca el saneamiento económico-financiero de los municipios, tomando como referencia una serie de indicadores medios (remanente de tesorería, ahorro neto y volumen endeudamiento a largo plazo). Desde el momento en que un Ayuntamiento cumpla todos esos indicadores el legislador entiende que presenta unas finanzas saneadas y le autoriza, en consecuencia, a disponer de los ingresos que perciba por este concepto dentro de su participación en el

66 Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012.

fondo para la ejecución de inversiones. La otra mitad del Fondo proporciona ingresos para gastos de libre disposición.

De la pormenorizada regulación que lleva cabo la Ley 3/1999 destaca, a nuestro juicio, que este instrumento de financiación sea de adhesión voluntaria para los municipios, que deben manifestar su deseo de participar en él mediante un acuerdo de su Pleno. También es digno de elogio el esfuerzo realizado por el legislador canario a la hora de detallar la definición y ponderación exacta de las distintas variables utilizadas para el reparto del Fondo. Junto a criterios tradicionales como la población (68 por 100), la solidaridad (16 por 100, que se distribuye de forma igualitaria) o la extensión territorial (2 por 100), hay otros más novedosos como los espacios naturales protegidos (2 por 100), las plazas de alojamiento turístico (2 por 100) o las unidades escolares (4 por 100).

No puede tampoco pasar desapercibido que el Fondo es una de las pocas vías de financiación autonómica a las Haciendas locales existentes en la actualidad que contempla un mecanismo de actualización automática para fijar su dotación en cada ejercicio, vinculada al comportamiento de magnitudes macroeconómicas en el ámbito regional como el producto interior bruto o el índice de precios al consumo[67].

Un último aspecto significativo son las reducciones de la cuantía de los ingresos para gastos de libre disposición que sufrirá un Municipio cuando no alcance unos baremos mínimos, medidos a partir de la liquidación del presupuesto de la propia entidad municipal correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiera la distribución del Fondo. Los condicionantes a tener en cuenta a tal efecto son la eficacia en la gestión recaudatoria (valorada a partir de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a III de ingresos del presupuesto municipal) y el esfuerzo fiscal (medido a través de una compleja fórmula que tiene en cuenta datos relativos los impuestos municipales regulados en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, excluido el residual Impuesto sobre Gastos Suntuarios).

4. **El Fondo de Cooperación Local de Cataluña**

La Generalidad afrontó de forma temprana la orden constitucional de implicarse de manera directa en procurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La Leyes 6/1987 y Ley 8/1987 reconocieron a las comarcas y los municipios, respectivamente, un derecho a recibir parte de sus ingresos. Tal

67 Por ello, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma vienen incluyendo un precepto relativo a esta actualización. Sirva de exponente la disposición adicional octava de la Ley 12/2011.

vez por este motivo el régimen de la participación local en los ingresos de la Generalidad presenta a estas alturas un apreciable grado de estabilidad y automatismo, sobre todo en comparación con algunas fórmulas participativas ensayadas por otras Comunidades Autónomas. Su regulación general se contiene en la actualidad en los arts. 20.1.b), 21.2.b), 72 y 195 a 198 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), así como en los arts. 39.1.d) y 40 del Texto Refundido de Ley de Organización Comarcal de Cataluña (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La participación de las Haciendas locales en los ingresos de la Hacienda autonómica se ha canalizado desde un primer momento por medio del Fondo de Cooperación Local de Cataluña. Durante una primera etapa (1988-1994) quedó circunscrito a la financiación de las comarcas, con un tratamiento particular para el Valle de Arán. Sólo a partir del ejercicio 1995 se abrió a los municipios y desde 2003 a las entidades municipales descentralizadas. En un período inicial las sucesivas leyes de presupuestos de la Generalidad incluyeron una regulación muy escueta, remitiendo a disposiciones reglamentarias la concreción de los criterios de reparto. Pero desde 1999 la distribución de la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica viene siendo fijada directamente por la ley de presupuestos. Por ello, el Departamento competente en la materia se limita a dictar resoluciones con el fin de hacer pública la distribución de cantidades concretas entre los Entes Locales que resulte de los criterios legalmente predeterminados.

En cuanto a su dotación económica, el Fondo había venido experimentado un crecimiento sostenido hasta 2010, ejercicio en el que alcanzó su techo con 156.372.695,09 euros (art. 47 de la 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010), cantidad que no obstante tuvo un modesto peso relativo del 0,48 por 100 dentro del gasto público autorizado para la Administración de la Generalidad (32.518.727.497,53 euros). Sin embargo, en 2011 recibió un primer recorte, sin duda motivado por la actual crisis económica y financiera, descendiendo su cuantía hasta 139.414.405,16 euros (art. 50 de la Ley 6/2011, de 27 de julio, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2011) y su proporción respecto del gasto de la Comunidad Autónoma (32.630.049.561,16 euros) hasta un 0,43 por 100[68]. Y todo hace presagiar

68 Consciente de las dificultades que esta minoración puede provocar, la disposición adicional vigesimocuarta de la propia Ley 6/2011 prevé que el Gobierno autonómico, dentro de las disponibilidades presupuestarias, deba mejorar la dotación presupuestaria del Plan único de obras y servicios de Cataluña y del Fondo de cooperación local como instrumentos de ayuda y colaboración con los Entes Locales.

que los Presupuestos para 2012, aún pendientes de aprobación por el Parlamento catalán, vuelvan a rebajar los recursos del Fondo[69]. Esta dotación presupuestaria global se distribuye en tres bloques asignados, respectivamente, a los municipios (104.342.050,34 euros en 2011), comarcas (34.730.258,62 euros en 2011) y entidades municipales descentralizadas (342.096,20 euros en 2011).

A nuestro modo de ver, de la regulación de esta vía de financiación sobresalen varios extremos. Desde un punto de vista formal, la legislación catalana de régimen local es una de las pocas que otorga a este mecanismo la denominación expresa de *participación* en ingresos. Ahora bien, ha de quedar claro al mismo tiempo que la misma no queda conectada de forma directa, ni en su cuantía ni en su evolución, al comportamiento de la recaudación de los tributos propios o cedidos con que cuenta la Hacienda autonómica.

Como ya hemos apuntado, desde hace varios años la participación en los ingresos de origen autonómico se configura como un recurso no sólo de los municipios (con un régimen especial para Barcelona), sino también de otras Entidades Locales no necesarias como las comarcas (con un tratamiento singularizado para el Valle de Arán) y las entidades de ámbito inframunicipal. Cada uno de estos bloques cuenta con una dotación presupuestaria autónoma, así como sus propias reglas de reparto.

Esta fuente de financiación se sustancia en transferencias que presentan en su mayoría naturaleza incondicionada, lo que ha de tomarse como una cualidad muy positiva. En general, no se produce una afectación a programas singulares de actuación, sino que se concede a los Entes Locales una facultad de libre disposición sobre los ingresos que la Generalidad les suministra por este concepto. En consecuencia, tales ingresos se hallan básicamente al servicio de su suficiencia financiera, con la sola excepción de la parte de la participación de los municipios destinada al fomento de la prestación supramunicipal de servicios. Esta última tiene su razón de ser en el art. 197.2 del citado Texto Refundido –cuyo origen se remonta a la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987–, el cual encarga al Fondo de Cooperación Local la misión accesoria de promover la constitución de comunidades y mancomunidades de municipios, mediante la reserva a las mismas de un porcentaje de la participación de los Ayuntamientos en los ingresos de la Hacienda autonómica. Se trata, en cualquier caso, de una exigencia genérica de empleo de esos recursos para sufragar los gastos corrientes o de inversión supramunicipales, con la consiguiente obligación de justificación, pero no en unos concep-

69 Conforme al art. 49 del Proyecto de Ley de Presupuestos, el Fondo de Cooperación Local contará con una dotación de 129.904.963,93 euros.

tos, obras o servicios concretos y determinados. Por tanto, el predominio de los ingresos de libre disposición es manifiesto, en la medida en que responden a este patrón todas asignaciones a las comarcas y entidades descentralizadas y más del 90 por 100 de los correspondientes a los municipios.

Conforme al art. 196.a) del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, los criterios específicos de distribución de la participación en los ingresos de la Generalidad deberían establecerse con carácter general en la legislación sobre finanzas locales aprobada por la Comunidad Autónoma. No obstante, a falta de aprobación por el momento de una normativa autonómica específica en materia de finanzas locales, se ha consolidado el hábito de que la ley anual de presupuestos fije directamente tales criterios, tal y como viene sucediendo desde 1999, o señale al menos unas directrices básicas a completar mediante normas reglamentarias, como aconteció hasta 1998. Aunque se tienen en cuenta indicadores como la superficie, la capitalidad comarcal o la existencia de núcleos diferenciados de población, las necesidades de gasto de las Entidades Locales se evalúan fundamentalmente a través del número de habitantes, ya sea mediante cuotas fijas por intervalos o a través de cuotas variables en proporción directa a la población de derecho. Sirva de ejemplo la distribución de la participación de libre disposición de los municipios en 2011 (97.342.050,34 euros), que una vez descontada la cantidad fija asignada a Barcelona (4.250.000 euros) se organiza de acuerdo con cuatro variables.

1. Población en 2009 (83.108.350,90 euros). –A cada municipio se le asigna un importe en función de su población, calculado a través de una fórmula que incluye una cantidad fija y cantidades decrecientes por tramos de habitantes (número de habitantes entre 1 y 1000, entre 1001 y 5000, entre 5001 y 20.000, entre 20.001 y 50.000 y por encima de 50.000).
2. Mayor gasto asociado a la plurinuclearidad en los municipios de menos de 50.000 habitantes con núcleos de población diferenciados fuera de la entidad capital del municipio, según datos correspondientes al padrón de habitantes del año 2006 (6.126.232,36 euros).– La mitad de esta partida (3.063.116,18 euros) se reparte en proporción al número de núcleos de población diferenciados, excluidos los existentes en la entidad capital, y la otra mitad en proporción a la población residente en núcleos de población distintos de la entidad capital, con un máximo de 1.000 habitantes por núcleo.
3. Mayor gasto asociado a la capitalidad comarcal (1.602.865 euros). –Esta partida se distribuye en una cantidad fija para cada capital comarcal (8.982,37 euros) y el resto (1.243.570,20 euros) mediante cantidades variables en proporción a la población comarcal fuera de la capital (pa-

ra Sabadell y Tarrasa se distribuyen las correspondientes cantidades en función de su población).

4. Gasto por gestión del territorio (2.254.602,08 euros).– El reparto se efectúa en proporción a la superficie de cada municipio.

Por último, queremos destacar que desde el ejercicio 2006 las leyes de presupuestos han optado por subordinar la entrega de las participaciones al cumplimiento de una serie de obligaciones documentales y de suministro de información por parte de las Corporaciones Locales. De acuerdo con el art. 55 de la ya citada Ley 6/2011, la transferencia de ingresos está condicionada a que envíen al Departamento competente sus presupuestos, liquidaciones presupuestarias anuales y cuestionarios estadísticos homogeneizados de estos datos, además de las cuentas anuales a la Sindicatura de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial.

5. **El Fondo de Cooperación Local de Galicia**

El origen de este Fondo se remonta al Decreto 373/1990, de 31 de mayo, cuyo art. 1 lo concibió como una dotación financiera encaminada a contribuir a la corrección de los desequilibrios intrarregionales. Con su creación esta Comunidad Autónoma se convirtió en una de las primeras en dar el paso de contribuir con una parte significativa de sus ingresos al sostenimiento de los gastos de las Haciendas municipales. Su consolidación definitiva se produjo gracias al art. 332 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, que conservó la pretensión originaria de compensar los desequilibrios internos en infraestructuras básicas de carácter local y de incrementarlas, con el fin de acercar el nivel de prestación de los servicios públicos locales a la media estatal y de apoyar la actividad económica en los núcleos y zonas menos desarrollados de la Comunidad Autónoma. El apdo. 1 de ese precepto confió a una futura ley del Parlamento gallego sobre Haciendas locales su regulación general, de una parte, y a la ley de presupuestos de cada ejercicio la determinación de su cuantía anual, de otra. A falta de aprobación del primer texto legislativo, algunas leyes de presupuestos han ido recogiendo directrices básicas para orientar el desarrollo reglamentario de extremos tales como la distribución de los ingresos entre los Entes Locales y su destino o empleo.

Tras una evolución normativa con múltiples avatares que no es momento de relatar, la configuración actual del Fondo resulta de los retoques introducidos por las Leyes 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011, y 11/2011, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012.

Sin duda, su principal particularidad radica en su naturaleza, explícitamente proclamada por el legislador autonómico, de instrumento específico de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, visible en el hecho de que la evolución de la financiación recibida por las Entidades Locales gallegas está directamente vinculada al comportamiento del rendimiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica. No en vano, hasta la aprobación de la Ley de Andalucía 6/2010, que enseguida analizaremos, representaba la variante de participación en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica más ajustada a la letra y el espíritu del art. 142 de la CE.

En concreto, el Fondo se nutre mediante un porcentaje de participación en la recaudación líquida de los capítulos I (impuestos directos), II (impuestos indirectos) y III (tasas, precios y otros ingresos) del presupuesto de ingresos de la Administración general de la Comunidad Autónoma. La base de cálculo del porcentaje comprende, por tanto, todos los tributos recaudados por la Hacienda autonómica, tanto los impuestos cedidos en todo o en parte por el Estado como los impuestos y las tasas propias y otros recursos no tributarios (precios públicos, multas y sanciones y otros recursos). En 2011 el porcentaje de participación ascendió a un 2,3505369 por 100, importe que se ha mantenido intacto para 2012 aunque desglosado en dos bloques: un 2,3049611 por 100 que corresponde al fondo base (que mantiene la misma cuantía que en 2011) y un 0,0455758 por 100 asignado al fondo adicional (que refleja el incremento vinculado a la mayor recaudación prevista durante el ejercicio 2012). En este ejercicio 2012 el Fondo cuenta con una dotación presupuestaria total de 116.588.659 euros para la realización de transferencias corrientes, que se distribuyen del siguiente modo:

- 112.972.806 euros para el pago de las entregas a cuenta del fondo base.
- 2.283.291 para el pago de las entregas a cuenta del fondo adicional.
- 1.332.562 para la liquidación de ejercicios anteriores.

Con respecto al presupuesto consolidado de gastos (excluidas las transferencias internas) de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y agencias públicas autonómicas para 2012 (5.989.044.995 euros), esa dotación asume un peso relativo nada desdeñable de un 1,95 por 100. Pese a todo, ha de advertirse que el Fondo de Cooperación Local no representa la principal modalidad de aportación de recursos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales. Las leyes de presupuestos contemplan la realización de otras transferencias, como consecuencia de la suscripción de convenios o el otorgamiento de subvenciones, recogidas en los diferentes programas de gasto. Para 2012 se prevén transferencias por un importe total de 208.615.535 euros (art. 56 y anexo 5 de la Ley 11/2011).

La naturaleza del Fondo encuentra un adecuado reflejo en su mecánica de funcionamiento. A lo largo de cada ejercicio los Ayuntamientos reciben doce entregas a cuenta cuatrimestrales, conforme a las previsiones recaudatorias del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma. Una vez conocida la liquidación definitiva de éste, se efectuará a su vez la liquidación definitiva a los Ayuntamientos transfiriendo o reteniendo el importe que corresponda, que se distribuirá proporcionalmente en los cuatro meses posteriores.

Además, en su régimen jurídico se observan, en nuestra opinión, otros tres aspectos de interés. En primer lugar, destaca el hecho de que los ingresos percibidos por los municipios tengan la condición de fondos incondicionados a partir del ejercicio 2002, desapareciendo así la anterior afectación a la financiación de infraestructuras o la adquisición de equipamientos vinculados a la prestación de servicios básicos locales.

Otro dato reseñable es que el legislador autonómico ha renunciado a determinar de modo taxativo y cerrado los criterios de distribución. Esta vital tarea es confiada a la Comisión Gallega de Cooperación Local, cuyos acuerdos deben acomodarse, no obstante, a unas pautas obligatorias legalmente preordenadas (habitantes, superficie, núcleos de población, porcentaje de personas mayores de 65 años y esfuerzo fiscal).

Por último, una tercera singularidad del Fondo gallego reside, como ya hemos adelantado, en el estrecho vínculo de su evolución con el comportamiento de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma. En efecto, tal y como dispone la disposición adicional quinta de la Ley 14/2010 (apdo. 5), en los ejercicios posteriores a 2011 las dotaciones del Fondo se incrementarán conforme al índice anual de evolución que experimente la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos de la Administración general.

6. **Especial referencia al nuevo Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

Como antes advertimos, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 se ha hecho eco del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, poniendo punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)[70]. Los apdos. 1 y 2 de su artículo 192, bajo la

70 De ahí la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina: RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007), p. 118; MARTÍN MORENO, J.L. (2007), p. 174; y ADAME MARTÍNEZ, F.D. (2007), p. 151.

rúbrica de "Colaboración de la Comunidad Autónoma", diseñan un *modelo dual de relaciones financieras* con las Entidades Locales, articulado en torno a un doble cauce de *financiación incondicionada* (fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma) y *condicionada* (programas de colaboración financiera específica) y sujeto a las condiciones siguientes:

a) Regulación mediante ley de la participación en tributos, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el art. 98.

b) Identificación de los tributos de la Comunidad Autónoma, propios o cedidos por el Estado[71], como objeto de dicha participación y designación de las Entidades Locales en general como beneficiarias.

c) Instrumentación de esa participación en tributos a través de un fondo de nivelación municipal, lo que da a entender, en contra de la impresión que hemos reseñado en la letra anterior, que estará limitada o centrada en los municipios, y carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen[72].

d) Posible establecimiento, como vía de financiación adicional o de segundo orden y de carácter condicionado, de programas de colaboración financiera para materias concretas, que no deben ser en ningún caso un recurso fundamental de las Haciendas locales.

A. *Clarificación del modelo de relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales*

En cumplimiento de los mandatos formulados por los arts. 98, 108 y 192.1 del Estatuto, el Parlamento de Andalucía aprobó las Leyes 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (conocida como LAULA), y 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El desarrollo de las previsiones contenidas en el primero de esos textos legales en orden al aseguramiento de la autonomía de las Entidades Locales, en particular las referentes a la delimitación de sus competencias propias y a la posible transferencia o delegación de competencias por parte de la Comuni-

71 Para PÉREZ ROYO, F. / CARRASCO GONZÁLEZ, F.M. (2008), p. 1081, la expresión tributos de la Comunidad Autónoma "comprende los recursos de naturaleza tributaria, según se definen en el art. 176.2.a) EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos".

72 VELASCO CABALLERO, F. (2007), p. 28.

dad Autónoma, ha requerido una redefinición de los instrumentos de financiación que ésta pone a disposición de las Haciendas locales. *Competencias propias y financiación incondicionada*, recalca su exposición de motivos, constituyen la *expresión más acabada de la autonomía local*.

En coherencia con este planteamiento los arts. 24 y 25 de la LAULA configuran un marco general de relaciones financieras en el que queda claro que la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se convierte en la aportación fundamental a la financiación de las competencias locales, propias o transferidas. En razón de su especialidad, el legislador autonómico ha preferido, a nuestro modo de ver con buen criterio, ubicar en un texto legal diferenciado (Ley 6/2010) la regulación de esta vía de financiación.

Por otro lado, se ha establecido una garantía de que la asignación por la Comunidad Autónoma de Andalucía a las Entidades Locales de servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes requerirá la dotación simultánea de recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.

En cualquier caso, la contribución vía financiación incondicionada no resulta incompatible con la posibilidad de articular, a modo de recursos adicionales, programas de colaboración financiera específica para materias concretas, como hemos visto que contempla el propio Estatuto de Autonomía. Durante la tramitación del proyecto de Ley en el Parlamento de Andalucía se completó, a petición de la FAMP, esta previsión en tres aspectos específicos:

- Exigencia de objetividad en la determinación de las entidades beneficiarias, proscribiendo criterios arbitrarios o discriminatorios.
- Participación en las Entidades Locales en la elaboración de estos programas, con atribución específica al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (regulado en el art. 57) de la función de intervenir en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que se suministren por esta vía a las Haciendas locales.
- Regulación y desarrollo de los programas de colaboración financiera, así como de los recursos que deriven de los mismos, a través de disposiciones reglamentarias. La amplia remisión que finalmente se efectúa a la potestad reglamentaria de la Consejería competente en materia de Hacienda ha sido muy criticada[73], en la medida en que parece dejar una

73 El Consejo Consultivo ya lanzó una importante advertencia al examinar el texto del anteproyecto de Ley: "sin necesidad de calificar los programas previstos en el art. 192.2 del Estatuto como «excepcionales», lo cierto es que éstos no pueden ser tenidos como mecanismo ordinario de financiación, y mucho menos principal o preferente" (Dictamen

amplia libertad al Gobierno autonómico para seguir configurando como financiación condicionada una parte importante de los recursos puestos a disposición de los Entes Locales.

B. *Aspectos más relevantes del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecido por la Ley 6/2010*

Sin entrar en un examen detallado del articulado de este texto legal, vamos a destacar sus aportaciones más relevantes[74].

a) *Naturaleza, cuantía y entidades beneficiarias del Fondo*

Desde una perspectiva teórica, la participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas puede revestir dos modalidades en cuanto a su objeto o base: a) La cesión total o parcial de impuestos propios en beneficio de las Haciendas locales, admitida por el Tribunal Constitucional sobre la base de que "nada hay que lo impida en la L.H.L., ni tampoco en la C.E. o en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas"[75]; b) La participación a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios y/o cedidos.

Ante la escasa capacidad recaudatoria de la imposición propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que haría muy poco fructífera una eventual cesión total o parcial de su rendimiento a las Entidades Locales, la Ley 6/2010 ha optado por diseñar un fondo global participación, alimentado con la recaudación de varios impuestos propios y cedidos por el Estado. De conformidad con el art. 2.4, dicho *Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* ha iniciado su andadura a partir del ejercicio 2011, reemplazando al Fondo de transferencias incondicionadas para la nivelación de los

827/2009, de 10 de diciembre de 2009). En esta línea crítica ZAFRA VÍCTOR, M. (2010), p. 185, advierte lo siguiente a la vista del carácter excepcional de estos programas de colaboración financiera: "No podría la Comunidad establecer programas cuya cuantía fuera similar o superior a la del fondo de nivelación, tampoco podrían tener regularidad y frecuencia ni la Comunidad tendría plena libertad para decidir cuántos recursos se destinan a uno u otro objetivo, a la financiación incondicionada o a la afectada".

74 Para un análisis más detenido pueden verse RAMOS PRIETO, J. (2010a), pp. 24 y siguientes, (2010b), pp. 233 y siguientes, así como el exhaustivo estudio de MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2010), pp. 101 y ss.

75 Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 22.º), y 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 140.º).

servicios municipales que había venido funcionando sin interrupción desde 1989 hasta 2010 para la totalidad de los municipios andaluces[76].

La creación del Fondo responde al designio de consolidar una auténtica participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso básico y aportación ordinaria y relevante de ésta a la suficiencia financiera local, en cumplimiento del art. 142 de la CE y del art. 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que por primera vez aparece en la legislación andaluza una fuente de ingresos calificada explícitamente como tal. Este hecho debe valorarse como un avance considerable, pese a la evidente tardanza –común a la casi totalidad de las Comunidades Autónomas– en desarrollar una de las tres patas fundamentales de las Haciendas locales en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional. La exposición de motivos de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, hace hincapié en el giro copernicano que ha supuesto el despegue de la Ley 6/2010:

> "Por primera vez en España, las Entidades Locales tendrán una participación en los tributos de una Comunidad Autónoma, lo que elevará significativamente los fondos a su disposición, con carácter incondicionado, favoreciendo el autogobierno y apostando por un nuevo modelo de municipios y provincias consagrado en la Ley de Autonomía Local."

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación depende de su cuantía. De acuerdo con las previsiones del art. 4, se alcanzará una cifra global de 600 millones de euros en el ejercicio 2014, partiendo de una dotación inicial de 420 millones de euros en 2011 que será objeto de un progresivo incremento a razón de 60 millones de euros por año en 2012 y 2013. La dotación prevista para 2011 fue más del doble del Fondo de nivelación existente en 2010 (200 millones de euros) y supuso un 1,24 por 100 del gasto presupuestado en ese ejercicio para la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas (31.682.192.064). En 2012 se ha elevado a 480 millones de euros, por lo que la proporción sube hasta un 1,499 por 100 del gasto total autorizado (32.020.075.716 euros) por la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012; o hasta un 2,06 por 100 del gasto autonómico (23.345.082.619) una vez descontadas las transferencias internas de la Junta a las agencias administrativas (8.674.993.097 euros).

76 El régimen del llamado Fondo de nivelación de los servicios municipales lo estudiamos en RAMOS PRIETO, J. (2009b), pp. 249-259.

¿Es suficiente esa contribución autonómica? Cualquier valoración será siempre discutible, aunque sin duda el esfuerzo presupuestario de la Comunidad Autónoma podría incrementarse reduciendo el peso de aquellas subvenciones finalistas a las Entidades Locales que no se hallan vinculadas a programas de la Unión Europea.

De cualquier forma, debemos admitir que el Fondo representa una aportación bastante relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan algunos de los fondos de financiación local antes examinados en otras Comunidades Autónomas. Y, por otra parte, es evidente que va a continuar existiendo una importante distancia con respecto a la importancia cuantitativa que asume la participación en los tributos del Estado, que la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir en virtud del art. 192.5 del Estatuto de Autonomía. En el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2011 (Ley 12/2010, de 27 de diciembre) dentro del Programa 8.1.B (Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplaron créditos por importe de 2.430.690.566 euros para financiar la participación en ingresos estatales, es decir, casi seis veces la dotación de 420 millones del Fondo autonómico en ese ejercicio y más de cuatro veces la dotación de 600 millones de euros que el mismo tendrá en 2014. Del montante aportado por el Estado 1.490.595.75 euros correspondían a la participación de los municipios en los ingresos del Estado y 940.094.807 euros a la participación de las provincias en tales ingresos estatales. En 2012 esas cantidades se ascienden a 2.493.402.383, 1.529.053.130 y 964.349.253, respectivamente, por lo que las amplias diferencias subsisten. Por mucho que el Tribunal Constitucional insista en que el Estado es el guardián último de la suficiencia financiera de las Haciendas locales, nos parece excesivo que subsista de forma indefinida tan amplia diferencia entre las contribuciones respectivas a la financiación local.

Uno de los puntos clave de la Ley 6/2010 radica en su art. 2.3, en virtud del cual el Fondo aporta recursos plenamente incondicionados, de los que las Entidades Locales pueden disponer libremente en el ejercicio de su autonomía de gasto. Se respeta así de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados.

Por lo que respecta al círculo de sujetos beneficiarios, se designan como tales todos los municipios de Andalucía que se adhieran de forma voluntaria, agrupados por tramos de población. El art. 3 distingue cuatro tipos de Ayuntamientos, en función de las cifras oficiales resultantes de la revisión del padrón municipal, referidas al 1 de enero y con efectos de 31 de diciembre de cada año y declaradas oficiales mediante Real Decreto a propuesta del Instituto Nacional de Estadística:

- Grupo 1. Municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Grupo 2. Municipios con población comprendida entre 5.000 y 19.999 habitantes.
- Grupo 3. Municipios con población comprendida entre 20.000 y 49.999 habitantes.
- Grupo 4. Municipios con población de 50.000 o más habitantes.

En el anteproyecto de Ley de octubre de 2009 se omitía cualquier alusión a las Diputaciones Provinciales. Este silencio quedó algo matizado durante la tramitación parlamentaria, pues el art. 3.5 contempla ahora la posibilidad de que participen en el Fondo si asumen la gestión de servicios financiados con cargo al mismo de alguno o algunos de los municipios comprendidos en los grupos 1 y 2. En tal supuesto, el art. 18 prevé que las transferencias correspondientes sean abonadas por la Junta de Andalucía a la provincia con cargo a la participación de los municipios afectados en el Fondo. Para ello será necesaria una autorización previa del Pleno del respectivo Ayuntamiento, donde se indique expresamente la cuantía a detraer de su participación. Si la asunción de la gestión de servicios municipales por la Diputación Provincial abarcase más de un ejercicio económico se exige, además, la inclusión de un plan de financiación de los mismos.

Creemos que esta solución no resulta satisfactoria. Las Haciendas provinciales deberían ser beneficiarias de una parte del Fondo, menor lógicamente a la porción destinada a los municipios por sus menores atribuciones. Encontramos argumentos para ello en su consideración como Entidades Locales con autonomía garantizada por el art. 137 de nuestra Constitución y con competencias propias de asistencia técnica, económica y material a los municipios y en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los arts. 11 a 15 de la Ley de Autonomía Local[77].

En otro orden de cosas, resulta contradictoria la alusión que hace el legislador a que las Diputaciones Provinciales asuman la *gestión de servicios financiados con cargo al Fondo de participación en tributos de la Comunidad Autónoma*, dado que por su carácter incondicionado estos recursos servirán para subvenir los gastos generados por los servicios municipales en su conjunto, sin afectación a áreas funcionales concretas.

77 Comparte esta visión crítica RANCAÑO MARTÍN, M.A. (2011), pp. 35-36. Para YERGA COBOS, A. (2010), p. 161, los municipios ganan autonomía financiera en detrimento de las provincias.

b) *Dotación y desagregación del Fondo*

Otro de los aspectos positivos del Fondo de participación en tributos instaurado por la Ley 6/2010 es que el legislador autonómico ha definido un modelo estable, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución que aseguran una transición automática de un ejercicio a otro. De acuerdo con los arts. 4 a 9 de la Ley se delimita un primer horizonte temporal cuatrienal (2011-2014) hasta que el Fondo llegue a funcionar plenamente con una cuantía cuyo importe definitivo dependerá de cómo oscile la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Se incluyen, asimismo, reglas sobre la dotación del Fondo para los ejercicios 2015 y posteriores.

Como punto de partida se contempla una *dotación global* inicial para el año 2011 de 420 millones de euros, que se desagrega a su vez en cuatro bloques correspondientes a los cuatro tipos de municipios indicados. A cada uno de esos bloques se le asigna una *dotación parcial* para dicho ejercicio, calculada directamente *ex lege* con los criterios que enseguida mencionaremos: 111.707.240,15 euros, 97.285.328,36 euros, 62.428.134,23 euros y 148.579.297,26 euros a los municipios de los grupos 1, 2, 3 y 4, respectivamente. En los tres ejercicios posteriores (2012 a 2014) la dotación parcial del Fondo para cada grupo de municipios se obtendrá realizando operaciones diferenciadas[78]:

- Municipios incluidos en el grupo 1. Les corresponderá el resultado de restar la dotación global del Fondo en el ejercicio las dotaciones parciales asignadas a los otros tres grupos.
- Municipios incluidos en el grupo 2. Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos municipios respecto de la población total de Andalucía.
- Municipios incluidos en los grupos 3 y 4. Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 95 por 100 (municipios del grupo 3) o en un 90

78 En el ejercicio 2012 el reparto entre los cuatro grupos de municipios es el siguiente (disposición adicional séptima de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre): 120.559.342,57 euros para el grupo 1; 108.389.207,91 euros para el grupo 2; 75.266.819,66 euros para el grupo 3; y 175.784.629,86 euros para el grupo 4.

por 100 (municipios del grupo 4) de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos municipios respecto de la población global de la Comunidad Autónoma.

A partir de 2015 el art. 8 vincula de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Para ello se calculará, primero de forma provisional y más tarde de manera definitiva, tanto la dotación global del Fondo como la dotación parcial correspondiente a cada conjunto de municipios pertenecientes a un mismo nivel de población[79]. Como peculiaridad, en el ejercicio 2015 las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de municipios) se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio 2014 de acuerdo con la variación prevista para los denominados ITA (ingresos tributarios de la Junta de Andalucía, delimitados en los términos que a continuación detallaremos) entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. En cambio, en 2016 y ejercicios posteriores se prevé que las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de municipios) se calculen mediante la actualización de las dotaciones provisionales del ejercicio anterior en función de la variación prevista para los citados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. Una vez conocido el importe definitivo de los mismos, se determinarán las dotaciones definitivas del ejercicio (global y parcial para cada grupo de municipios), actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio anterior con la variación definitiva experimentada por los ITA.

La conexión operada entre la evolución del Fondo y el comportamiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica resulta muy acertada, por cuanto responde a la idea de conferir a las Haciendas locales una auténtica participación en la recaudación fiscal autonómica. Pieza fundamental para la implantación de este modelo es la adopción del concepto de Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA). Según el art. 9 incluyen en cada ejercicio la recaudación líquida (entendida como la diferencia entre la recaudación bruta y las devoluciones y anulaciones) de las siguientes figuras tributarias:

79 Se aprecia aquí una diferencia sustancial con el anteproyecto, cuyo art. 7 anticipaba al ejercicio 2012 la conexión entre la evolución de la dotación del Fondo y la variación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. El aplazamiento hasta 2015 se debe a la caída de los ingresos tributarios autonómicos que se producirá durante los próximos ejercicios como consecuencia de la intensa crisis económica en que estamos inmersos, circunstancia que ha llevado a evitar distorsiones por este motivo durante los cuatro primeros años de funcionamiento del Fondo (2011 a 2014).

Impuestos propios	Tributos cedidos totalmente por el Estado
Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos	Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar
Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos	Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte
	Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos

Como puede apreciarse, se abarcan tanto los impuestos ecológicos propios de la Comunidad Autónoma establecidos en 2003 como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquélla ha asumido competencias normativas[80], con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación era nula en el momento de aprobación de la Ley 6/2010[81]. Ello resulta razonable, dado el pobre rendimiento proporcionado por los primeros (14.680.404 euros según las previsiones de la Ley del Presupuesto para 2012). En cualquier caso, la enumeración ya ha quedado desfasada, porque el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, creó dos nuevos impuestos propios sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito y sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Del mismo modo, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, estableció diversos cánones como recursos tributarios propios de la Comunidad Autónoma. Por último, en fechas recientes el Impuesto sobre el Patrimonio ha sido reintroducido (previa elevación del mínimo exento hasta 700.000 euros) como medida excepcional para 2011 y 2012 por obra del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.

Debemos aclarar que la financiación que van a percibir las Entidades Locales no se calculará directamente en función de un porcentaje del rendimiento individualizado o global de los tributos que integran el denominado indicador ITA. Esta cesta de tributos únicamente servirá para determinar la evolución al alza o a la baja de la dotación del Fondo a partir del ejercicio 2015, sobre la base de los 600 millones de euros alcanzados en 2014 que se incrementarán o disminuirán en función de comportamiento de la recauda-

80 En la actualidad, el único tributo totalmente cedido respecto del cual la Comunidad Autónoma no puede ejercer competencias normativas es el Impuesto Especial sobre la Electricidad.

81 La Ley 4/2008, de 23 diciembre, suprimió el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, aunque sin derogar el tributo, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota con efectos desde 1 de enero de 2008.

ción tributaria de la Comunidad Autónoma. Si ésta tiene una tendencia positiva, las Haciendas municipales andaluzas se beneficiarán de un mayor volumen de ingresos. Pero, a la inversa, si los ingresos fiscales autonómicos caen la financiación a repartir en concepto de participación decrecerá.

Aun así nos parece poco acertada la exclusión de los impuestos parcialmente cedidos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales de fabricación armonizados (alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos). Es cierto que la Administración tributaria del Estado continúe encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, y que ello implica que el rendimiento cedido debe ser objeto de liquidaciones periódicas por parte de la Administración estatal. Pero no lo es menos que se trata de los tributos que proporcionan el mayor volumen de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la aprobación en 2009 del nuevo sistema de financiación autonómica se han elevado sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50 %, 50 % y 58 %, respectivamente. En segundo término, por mucho que el Fondo no se nutra directamente de la recaudación de ningún tributo y que la Ley 6/2010 tome un listado de impuestos propios o cedidos como simple referencia para ajustar la financiación incondicionada desde 2015, la evolución del Fondo queda así muy sesgada hacia figuras impositivas que en su mayoría son de segundo o tercer orden, desvinculándose de impuestos de mayor dinamismo y capacidad de incrementar la recaudación fiscal. De haberse incluido esos tributos estatales se hubiera logrado una mayor diversificación y, por tanto, una mayor seguridad para la suficiencia financiera de las maltrechas Haciendas locales.

c) *Distribución y gestión del Fondo*

Como ya hemos visto, la dotación global del fondo se divide en cuatro bloques de municipios, agrupados en razón de su número de habitantes. Para proceder a la distribución de la dotación parcial asignada a cada grupo se han contemplado con carácter general tres variables indicativas de necesidades de gasto, medidas siempre en términos relativos para cada municipio respecto al conjunto de entidades pertenecientes al mismo intervalo de población. Se trata de la población de derecho, la superficie urbana y la dispersión geográfica, con una ponderación respectiva de 0,85, 0,06 y 0,05. A ellas se añade como complemento el inverso de la capacidad fiscal, magnitud a la que se asigna una ponderación de 0,4 y que se define como "el inverso de la cuota líquida estimada del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana de cada municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del Impues-

to de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo". En el caso de los municipios del grupo 1 (menos de 5.000 habitantes) se tomará igualmente en consideración el importe de las transferencias del Fondo de nivelación de los servicios municipales percibido por cada uno de ellos en el ejercicio 2009, según resulta de la Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009.

Salta a la vista el peso esencial que asume la población de derecho. Ello resulta lógico, toda vez que la doctrina acepta pacíficamente que se trata de la variable que mide con mayor aproximación y rigor las necesidades financieras de cualquier ente público territorial[82], con la virtud añadida de que se trata de un elemento objetivo y fácil de determinar. Para el Tribunal Constitucional "es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales", dado que los destinatarios de los servicios que éstos presten serán, en principio, los residentes en su territorio[83].

Sin embargo, no compartimos las afirmaciones que contiene la exposición de motivos en cuanto a la definición de la variable indicativa del inverso de la capacidad fiscal. Ésta únicamente se mide a través del gravamen de los inmuebles urbanos en el IBI. Al tomar la referencia de una única figura impositiva se simplifica su medición. Esto resulta innegable. Pero si se pretenden tomar en consideración las fuentes de ingresos propios básicas de las Entidades Locales, deberían haberse tenido en cuenta tanto otros tributos municipales relacionados con la riqueza inmobiliaria (Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ambos de exacción potestativa), como sobre todo el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. El único que tal vez resulta conveniente excluir es el Impuesto sobre Actividades Económicas, que tiene hoy en día una potencia recaudatoria mínima en muchos municipios como consecuencia de las amplias exenciones introducidas para las personas físicas y las personas jurídicas (en el segundo caso con el requisito de que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros).

82 SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) *et. al.* (2008), p. 306. Se trata, en consecuencia, del criterio de reparto más importante, según subraya TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (2003), p. 21, toda vez que "los gastos públicos tienen como destinatarios últimos a los ciudadanos que son, además, los que de modo decisivo, a través de los tributos, colaboran al sostenimiento de aquellos". Para PEDRAJA CHAPARRO, F. / CORDERO FERRERA, J.M. (2008), p. 186, la preeminencia de la población viene avalada por su disponibilidad, la ausencia de manipulación y su trascendencia en la mayoría de los servicios municipales.

83 Sentencias 68/1996, de 4 de abril, fundamento jurídico 5.º, y 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 5.º.

Para efectuar el reparto de la dotación parcial que corresponda a los cuatro grupos de municipios y determinar, por ende, la participación individualizada en el Fondo que corresponde a cada uno de ellos se adoptan dos fórmulas aritméticas de reparto: una para los del grupo 1, con la particularidad ya apuntada de considerar como variable indicativa de necesidad de gasto la suma de las cantidades percibidas por todos los municipios en concepto de Fondo de nivelación del ejercicio 2009, y otra fórmula común a los grupos 2, 3 y 4.

A partir del ejercicio 2015 se realizará una distribución provisional y una distribución definitiva entre los municipios comprendidos dentro de cada grupo, por la razón ya expuesta de que se articula una conexión entre la dotación del Fondo y la evolución del rendimiento de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma a través de los ITA.

En cuanto a la gestión del Fondo y la percepción de las transferencias, durante los ejercicios 2011 a 2014 se abonará a cada municipio el importe de su participación definitiva en el Fondo mediante cuatro entregas trimestrales[84]. A partir de 2015 se realizarán cuatro entregas a cuenta trimestrales por el importe de su participación provisional. Con posterioridad la Consejería competente en materia de Hacienda deberá practicar (antes de la finalización del mes de octubre del ejercicio siguiente al de referencia) una liquidación definitiva por la diferencia entre la cuantía de la participación definitiva y el importe anual de las entregas a cuenta recibidas. Si de tal liquidación resultase un saldo deudor por una Corporación Local, el mismo será compensado con el importe de las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio siguiente.

V. CONCLUSIÓN

La principal conclusión que desprende de este repaso por los aspectos fundamentales del régimen jurídico de la colaboración financiera autonómica con las Entidades Locales y por los diversos instrumentos puestos en práctica para hacerla efectiva es que queda aún un largo camino por recorrer hasta lograr

84 Ante los problemas de tesorería que están padeciendo muchos ayuntamientos, se ha implementado desde 2011 un sistema de anticipos a las Corporaciones Locales con cargo a su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley 4/2011, de 6 de junio). Las condiciones para la solicitud y concesión de estos pagos anticipados de tesorería durante el ejercicio 2012 vienen fijados en el art. 34 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012.

una implicación de las Comunidades Autónomas en la financiación local acorde con la concepción que se desprende del art. 142 de la CE, congruente con sus competencias en materia de régimen y hacienda local y atenta a su obligación de velar por su propio equilibrio territorial y la realización interna del principio de solidaridad.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas existe hoy en día algún fondo de cooperación local que canaliza transferencias incondicionadas de una parte de sus ingresos, principalmente a los municipios, aunque su cuantía no tenga una conexión directa con la evolución de su recaudación fiscal (el Fondo de Cooperación Local de Galicia ha sido durante años la única excepción). Pero la preferencia que aquéllas siguen mostrando por la utilización de fórmulas de financiación condicionada, revestidas en muchos casos de la forma jurídica de subvenciones finalistas, afectas a fines concretos, y cuya dotación presupuestaria suele superar con creces a la prevista para los referidos fondos, provoca que la participación en los tributos de las Haciendas autonómicas continúe sin asumir el papel que le asignó el art. 142 de nuestro texto constitucional como uno de los tres pilares sobre los que debe descansar la suficiencia financiera local.

Por tales motivos, deben ser bien recibidos avances como el logrado por Andalucía con la aprobación de la Ley 6/2010 y la consiguiente puesta en marcha de un fondo estable de participación en los tributos de dicha Comunidad Autónoma, que proporciona recursos de carácter incondicionado distribuidos conforme a unas reglas objetivas y estables, no sujetas a los vaivenes de las leyes de presupuestos, y que tiene una cuantía sin parangón en el panorama autonómico. Aunque no está exenta de algunas deficiencias, esta Ley andaluza apunta con claridad cuál es el camino a seguir, en especial en una etapa de crisis económica y financiera en la que la precaria situación de las Haciendas autonómicas y las severas restricciones de estabilidad presupuestaria y consolidación fiscal a las que las mismas se ven sometidas hacen poco previsible que la aportación de las Comunidades Autónomas a las Haciendas locales pueda experimentar un aumento significativo en términos cuantitativos. A nuestro juicio, las reivindicaciones de los gobiernos locales deben ir ahora más en la línea de insistir en la necesidad de articular una contribución autonómica más respetuosa con el principio de autonomía, para lo que sería necesaria la sustitución de buena parte de los innumerables programas de ayudas y subvenciones actualmente existentes por transferencias de carácter incondicionado y configuradas como una verdadera participación en la recaudación fiscal de cada Comunidad Autónoma.

VI. **BIBLIOGRAFÍA**

ADAME MARTÍNEZ, F.D. (2007): «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica», *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, 67, pp. 119-160.

CASADO OLLERO, G. (2002): «La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia Financiera. Coordinación», *Tributos Locales*, 19, pp. 15-37.

- (2005): «La Hacienda local en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», en las pp. 433-485 de CASADO OLLERO, G. (coord.): *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Dykinson, Madrid, 752 pp.

CAYÓN GALIARDO, A. (1985): «Artículo 142. Las Haciendas Locales», en las pp. 553-584 de ALZAGA, O. (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, t. X, Edersa, Madrid, 584 pp.

Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002): *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 165 pp.

CORDERO FERRERA, J.M. / MURILLO HUERTAS, I.P. (2008): «La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, 53, pp. 39-63.

ENTRENA CUESTA, R. (2001), «Artículo 142», en las pp. 2458-2462 de GARRIDO FALLA, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución* (3.ª ed.), Civitas, Madrid, 2856 pp.

ESTEVE PARDO, M.L. (2009), «Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local», en las pp. 51-87 de GALÁN GALÁN, A. (dir.) / PRIETO ROMERO, C.: *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 448 pp.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983), *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 848 pp.

- (2005): «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley», en las pp. 29-63 de FERNÁNDEZ FARRERES, G. (dir.): *Comentario de la Ley General de Subvenciones*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 702 pp.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I. (2008): «El marco de las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en la Constitución y en la LOFCA», en las pp. 463-479 de PITA GRANDAL, A.M. (dir.) / ANEIROS PEREIRA, J. (coord.): *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 504 pp.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2007): «Cuestiones relativas al régimen de subvenciones analizadas por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», en las pp. 409-485, de FERNÁNDEZ FARRERES, G. (dir.): *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 522 pp.

FERREIRO LAPATZA, J.J. (1984): «Constitución y Haciendas locales», *Revista Jurídica de Cataluña*, 4, pp. 925-938.

- (1985): «La financiación de las Entidades locales en Cataluña», *Revista Española de Derecho Financiero*, 45, pp. 35-52.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2000): «Comunidad Autónoma y haciendas locales», en las pp. 385-405, de FANLO LORAS, A. (dir.): *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 406 pp.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 172 pp.

LASARTE ÁLVAREZ, J. / RAMOS PRIETO, J. (2009): *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Comares / Agencia Tributaria Madrid, Granada, 192 pp.

LÓPEZ GARCÍA, C. (2006): «Problemas de articulación de la autonomía financiera de las Entidades Locales en el Estado de las Autonomías», *Tributos locales*, 64, pp. 45-64.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», en las pp. 15-38 de LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 251 pp.

LOZANO SERRANO, C. (1979): «La Hacienda municipal en la Constitución», *Hacienda Pública Española*, 60, pp. 115-147.

- (1981): *Las subvenciones del Estado a los Municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 264 pp.
- (1992): «Potestades tributarias de las Entidades Locales», *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, 18, pp. 1-73.

MARTÍN MORENO, J.L. (2007): «Economía, empleo y hacienda», en las pp. 136-175, de AGUDO ZAMORA, M. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 251 pp.

MARTÍN QUERALT, J. (1988): «La participación en ingresos estatales», en las pp. 2177-2199, de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1216 pp.

- (2000): «La intervención de las Comunidades Autónomas en la regulación de las Haciendas locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, pp. 55-82.
- (2005): «Artículo 39», en las pp. 603-608 de DOMINGO ZABALLOS, M.J. (coord.): *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2396 pp.
- (2006): «Comunidades Autónomas», en las pp. 75-86, de *El Estado autonómico*, Tribunal Constitucional / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 365 pp.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2010): «La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad», *Cuadernos de Derecho Local*, 24, pp. 101-143.

MARTÍNEZ GINER, L.A. (2006): *El reintegro de subvenciones públicas*, Iustel, Madrid, 344 pp.

MATEO RODRÍGUEZ, L. (1988): «Ingresos no tributarios de las Corporaciones Locales», en las pp. 2201-2243 de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, Civitas, Madrid, 1216 pp.

MEDINA GUERRERO, M. (2005): «La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, pp. 67-76.

Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid.

PALAO TABOADA, C. (1987): *Derecho Financiero y Tributario*, vol. I (2.ª ed.), Colex, Madrid, 328 pp.

PASCUAL GARCÍA, J. (2004): *Régimen jurídico de las subvenciones públicas* (4.ª ed.), Ministerio de la Presidencia / Boletín Oficial del Estado, Madrid, 581 pp.

PEDRAJA CHAPARRO, F. / CORDERO FERRERA, J.M. (2008): «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 180-188.

PÉREZ ROYO, F. / CARRASCO GONZÁLEZ, F.M. (2008): «La Hacienda de Andalucía», en las pp. 1047-1084 de MUÑOZ MACHADO, S. (dir.) / REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 1364 pp.

POZO LÓPEZ, J. (1980): «Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera», *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 181-208.

QUINTANA FERRER, E. (2001): «La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional», *Tributos Locales*, 5, pp. 15-37.

RAMALLO MASSANET, J. (1993): «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, pp. 43-62.

- (1995): «La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías», *Anuario del Gobierno Local 1995*, pp. 143-158.

RAMALLO MASSANET, J. (2001): «El poder de gasto local», en las pp. 71-112 de PONT MESTRES, M. (coord.): *Financiación de los Entes locales*, Diputación de Barcelona / Marcial Pons, Madrid, 2001, 560 pp.

RAMALLO MASSANET, J. / ZORNOZA PÉREZ, J.J. (1995): «Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, pp. 499-516.

RAMOS PRIETO, J. (2009a): *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 601 pp.

- (2009b): «La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, pp. 241-270.
- (2010a): «Análisis del contenido del Proyecto de Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista CEMCI*, 7, pp. 1-38.

- (2010b): «El proyecto de ley de participación de las entidades locales en los tributos de la comunidad autónoma de Andalucía: algunas consideraciones», *Revista de Estudios Regionales*, 87, pp. 233-251.

RANCAÑO MARTÍN, M.A. (2011): «La suficiencia financiera local: los tributos propios, las participaciones y la aplicación tributaria local», *Nueva Fiscalidad*, 3, pp. 9-58.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L. (2002): «El régimen jurídico de las subvenciones locales», *Cuadernos de Derecho Local*, 0, pp. 44-58.

ROVIRA I MOLA, A. (1993): «Participaciones y subvenciones», en las pp. 387-411 de FERREIRO LAPATZA, J.J. (dir.): *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons / Diputación de Barcelona, Madrid, 1189 pp.

RUBIO DE URQUÍA, J.I. / ARNAL SURIA, S. (1996): *Ley reguladora de las Haciendas Locales* (2.ª ed.), vol. 1, Abella / El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 768 pp.

RUIZ-RICO RUIZ, G. (2007): «La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía», en las pp. 106-119 de AGUDO ZAMORA, M. (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 251 pp.

RUIZ ROBLEDO, A. (2007): en la p. 99 de BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 324 pp.

SESMA SÁNCHEZ, B. (1998): *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 808 pp.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (coord.) / BOSCH ROCA, N. / PEDRAJA CHAPARRO, F. / RUBIO GUERRERO, J.J. / UTRILLA DE LA HOZ, A. (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 420 pp.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (2003): «Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales», *Tributos Locales*, 29, pp. 13-29.

TOBES PORTILLO, P. / ANGOITIA GRIJALBA, M. (2008): «La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 166-179.

VARONA ALABERN, J.E. (1992): «Gestión catastral y autonomía financiera local», *Revista Española de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 220, pp. 715-764.

VELASCO CABALLERO, F. (2007): «El estado de la autonomía local en 2007», *Anuario de Derecho Municipal 2007*, Universidad Autónoma de Madrid / Instituto de Derecho Local, Madrid, pp. 21-56.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (1985): «Hacienda comunitaria y Haciendas locales en el Derecho estatutario de las Comunidades Autónomas», *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 2693-2770.

YERGA COBOS, A. (2010): «Las Diputaciones Provinciales y el cambio normativo en Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 6, pp. 153-164.

ZAFRA VÍCTOR M. (2010), «La autonomía local en Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 6, pp. 167-187.

ZORNOZA PÉREZ, J. (1999): «La financiación de las Corporaciones Locales durante el quinquenio 1999/2003», *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 175-197.

- (2010): «Las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una cuestión pendiente», en F. VELASCO CABALLERO (dir.): *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Marcial Pons, Madrid, pp. 159-193.

La zozobra de la modificación de contratos públicos

¿Tiempos de hacer de la necesidad virtud?

Pablo Calvo Ruata

RESUMEN

Las exigencias del derecho comunitario para fortalecer el mercado único europeo condicionan instituciones jurídicas de añeja tradición hispana como el *ius variandi* en la contratación pública. Las últimas respuestas legislativas españolas intentan cumplir esos requerimientos con dispar fortuna. No es fácil cohonestar la creciente tutela jurídica para los contratistas que Europa demanda, con el mantenimiento de prerrogativas administrativas necesarias para la buena gestión de los contratos públicos. Pero la defensa del interés público, focalizada en el buen fin del contrato, aconseja cierta ductilidad en la interpretación de las estrictas normas sobre modificación propiciadas por la Ley 2/2011. El horizonte de nuevas Directivas Comunitarias lo propicia, e impulsa la revisión profunda de los planteamientos de la actual legislación.

ABSTRACT

The demands of the community law leading to strengthen the unique European market within the scope of the public contracts have conditioned the old juridical Hispanic institutions like the *ius variandi*. The last Spanish legislative answers try to observe those requirements with uneven achievements. It is not easy to reconcile the increasing of the legal protection over the contractors that is demanded from Europe with the maintenance of the government prerogatives that are necessary to manage the public contracts. But the defense of the public interest focused on the successful conclusion

of a contract advises to apply a certain degree of flexibility about the interpretation of the rules of modification supported by the 2/2011 Law. The horizon of the new European Directives favours it and promotes a deep review about the approaches of the current legislation.

KEY WORDS: *Ius variandi*, public contracts, european market, new european Directives .

SUMARIO

I. INTRODUCCION: Crónica de una modificación anunciada. **II.** INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO EN EL RÉGIMEN ESPAÑOL DE MODIFICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS. **III.** RÉGIMEN GENERAL DE LA MODIFICACION DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO TRAS LA LEY 2/2011 DE ECONOMÍA SOSTENIBLE. **IV.** ESPECIALIDADES RESPECTO DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TRAS LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE. **V.** ARTICULACIÓN EN LOS NUEVOS PLIEGOS DE LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL. **VI.** CAMBIOS EN EL FUTURO: LAS PROPUESTAS DE NUEVAS DIRECTIVAS. **VII.** UNA REFLEXIÓN FINAL. **VIII.** BIBLIOGRAFÍA.

I. **INTRODUCCIÓN: CRÓNICA DE UNA MODIFICACIÓN ANUNCIADA**

Aludía Jesús Colás[1] al mito de Sísifo para endosar su tormento a las espaldas de la ley de Contratos del Sector Público inmisericordemente parcheada desde su promulgación en 2007. Desde entonces una cascada de modificaciones se ha cernido sobre ella sumiendo al intérprete en una más que notable inseguridad. Entre ellas, remedando a García Márquez, las más recientes no son sino *crónica de una muerte anunciada*. Me refiero, naturalmente, al fallecimiento del planteamiento original del régimen modificatorio de los contratos públicos por obra de la disposición final XVI de la Ley 2/2011 de 4 de marzo de economía sostenible (LES) cuyas determinaciones lucen ahora en el Texto Refundido de esa Ley 30/2007 de Contratos del Sector público (TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de Noviembre publicado en el *BOE* núm. 276 de 16 del mismo mes y año.

1 COLÁS TENÁS, J. (2011): «La reforma de la legislación de contratos públicos en la Ley de Economía Sostenible: el régimen de modificación de los contratos públicos», *El Derecho, Boletín de Derecho Local* (junio).

¿Por qué anunciada? Bien conocido es. En trámite de elaboración de la que habría de ser la Ley de Contratos del Sector Público que traspusiera la ya inaplazable Directiva 2004/18 del Parlamento y del Consejo de 31 de marzo de de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de Obras, de Suministro y de Servicios, los servicios de la Comisión Europea remitieron a las autoridades españolas carta trasladando sus observaciones sobre el anteproyecto de esta Ley. A ella siguieron reuniones y otras cartas concluyendo que el régimen contenido en el proyecto de ley, que permitía la modificación de contratos públicos tras su adjudicación, no era compatible con las normas comunitarias de contratación pública. Pese al aviso, no se aprovechó el trámite parlamentario para "contentar" suficientemente a Europa, y, como no podía ser de otra manera, la Comisión insistió en sus objeciones ahora ya sobre la ley aprobada.

Hay un dato fundamental que por obvio no se exhibe. Me refiero a que la Unión Europea es por encima de todo la articulación de la Europa de los Mercaderes donde deben tener cabida y ser respetados sus intereses prescindiendo de fronteras en aras a la sagrada libre competencia y el mercado[2]. Por consiguiente, la adhesión al Club Europeo que tantos beneficios ha reportado a sus padres fundadores y a los estados europeos periféricos tardíos –aunque quizá alguno, volvemos a Grecia, añore la vieja dracma– supone inexorablemente la desfiguración de algunas instituciones extraordinariamente encarnadas en la cultura jurídica de los estados miembros. Sin duda esa protección de los mercaderes, clave para la interpretación del concepto de "Interés Público de la Unión", pasa por encima de tradicionales manifestaciones jurídicas como en España el *ius variandi* contractual de la Administración heredado de Francia y aquí reformulado. Expresivamente lo vino a poner en valor el profesor González Varas[3] recordando el designio europeo de arrumbar la tendencia a "comprar nacional", aunque últimamente se oigan voces reclamando, por ejemplo, "comprar francés"[4].

Por ello, no puede extrañar que ante un proyecto, luego ley, tan exhaustivo como la de Contratos del Sector Público, la Comisión Europea afilara el lápiz rojo y opusiera objeciones materializadas a través de Carta de Emplazamiento de 8 de mayo de 2008 en la que cuestionaba, si bien en distinta medida, los artículos.

2 ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2009): «El equilibrio entre los principios de interés público y el de libre competencia en la contratación pública local», *Revista Electrónica CEMCI, 3* (abril-junio).

3 GONZÁLEZ VARAS, S. (2008): *Tratado de Derecho Administrativo*, Thomson / Civitas, t. IV, pp. 44 y 45.

4 VELARDE FUERTES, J.: «El proteccionismo vuelve y rompe Europa», *ABC* (26 de diciembre de 2011).

155.b), 158.b), 194, 195, 202,206, 207, 216, 217, 220, 221, 225, 226, 232, 233, 241, 243, 244, 245, 246, 262, 272, 275, 258, 282 y 284 de la LCSP. Refería que la Directiva 2004/18 CE *tiene como finalidad la apertura de los mercados de contratación pública, a la competencia, la protección de los intereses de aquellos licitadores que estén establecidos en un Estado miembro distinto al del poder adjudicador, y la prevención del riesgo de que los poderes adjudicadores se guíen por consideraciones no económicas al adjudicar los contratos*. Y como corolario resaltaba que los poderes adjudicadores deben observar los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia; que las modificaciones contractuales los cumplen si no afectan a ninguna condición esencial/importante de la licitación, o sus modalidades están previstas de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación cuya prueba compete a los poderes adjudicadores, requiriendo en caso contrario, una nueva adjudicación con arreglo al procedimiento pertinente[5]; también puntualizaba que acudir al procedimiento negociado sin publicidad sólo es posible en las estrictas condiciones de art. 31 de la Directiva 2004/18 CE. Así mismo, la Comisión, desestimando las alegaciones que el gobierno de España formuló, insistió mediante Dictamen motivado de 1-XII-2008, en la aplicación de las directivas en fase de ejecución (Sentencias Succhi di Frutta y Pressetext[6]), en la necesidad de interpretar el *ius variandi* en clave europea, en la indefinición de la ley española ante las situaciones modificatorias, y, la obligada reconducción de la definición y tratamiento de las circunstancias imprevistas.

Cabe preguntarse si no se pecó de ingenuidad, como también tienta la sospecha de si la periférica España ha sido vista con excesivo recelo. Que sepamos Francia en materia de legislación sobre contratos públicos y concretamente en cuanto a modificaciones no parece haber tenido tantos problemas con su escueta regulación[7]. Tampoco parecen tenerlos las instituciones europeas en sus contratos internos[8].

5 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta) de 30 de abril de 2004 en el asunto C-497/06 P Succhi di Frutta, SpA,

6 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera) de 19 de junio de 2008 Asunto C-454/06

7 El Code des marchés publics en su capítulo X, titulado: *Avenants (Modificaciones),* dispone es su único artículo, el 20, redactado con arreglo al Decreto n° 2008-1355 de 19 diciembre de 2008: *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.*

8 GONZÁLEZ VARAS, S.: *op. cit.*, p. 339. Como ejemplo, un pliego de la Comisión Europea –Dirección General de Educación y Cultura Aprendizaje Permanente: Políticas y Pro-

II. INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO EN EL RÉGIMEN ESPAÑOL DE MODIFICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS

1. Focalización del *ius variandi* en los contratos administrativos

En la Unión Europea la apertura de la contratación pública para la consecución de un auténtico mercado interior resulta de "interés general", y es principio capital –condensado en el art. 1.1. TRLCSP– que se proyecta sobre todos los contratos públicos cual remarca Gimeno Feliú[9]. Junto a ello hay que destacar que la Ley española, al no haber renunciado a conservar el tradicional corpus legal del contrato administrativo, sino todo lo contrario[10], trata de distinguir la influencia de ese *interés* o *principio general* comunitario según se mueva en una ú otra de estas dos categorías de contratos públicos: los administrativos y los privados. Al respecto, bueno será recordar que sólo son administrativos los concertados por los entes del sector público que por sorprendente ministerio de esta ley tienen la conceptuación de "administraciones públicas"; y que todos los demás suscritos por los otros entes del sector público –sean o no poderes adjudicadores en el sentido de la LCSP– son contratos privados, como también pueden serlo determinados tipos o clases de contratos de las administraciones públicas.

Debido a esta distinción, y al criterio por el cual las normas de la ley sobre efectos, cumplimiento y extinción –dentro de las que tradicionalmente se han alojado las correspondientes a las modificaciones contractuales– sólo a los administrativos resultan aplicables, la modificación de los contratos públicos no administrativos quedaba deferida a las normas de derecho privado. Pero, como ya se ha visto, se advierte una creciente inmisión del derecho europeo –obviamente público– en el terreno de la ejecución de los contratos públicos. A lo dicho en aquellos documentos, habría que añadir que por efecto de las

grama Educación Escolar–, de licitación pública por procedimiento abierto EAC/14/2009, para contratar un "Estudio sobre los requisitos en materia de competencias que ha de cumplir el personal en el ámbito de la atención y la educación de la primera infancia (AEPI)", cuya cláusula 14 establece: *Renovación o modificación del contrato. El contrato no podrá renovarse. El contrato solo podrá modificarse si el órgano de contratación considera que la modificación es necesaria para la finalización del proyecto y si el motivo de la modificación es independiente de la voluntad del contratista*

9 GIMENO FELIÚ, J.M. (2011): *Las reformas legales de la Ley 30/2007 de contratos del Sector público, alcance y aspectos prácticos*. Civitas /Thomson, pp. 16, 21 y ss.

10 DÍAZ LEMA, J.M. (2009): «Contratos públicos versus contratos administrativos ¿Es conveniente mantener la duplicidad de la LCSP?», *REDA,* 141 (enero-marzo), p. 17.

denominadas Directivas de Recursos[11] se impone a los Estados la obligación de garantizar la limpieza, transparencia, eficacia e igualdad de los licitadores en los procedimientos de adjudicación con ese designio primordial de fortalecer el mercado único en el conjunto de la Unión que, obviamente, beneficia a sus miembros económica y políticamente más potentes[12]. Y esto, en definitiva, exige la disposición por los entes adjudicadores y por los organismos creados para salvaguardar esos principios (arts. 40 y ss TRLCSP) de un conjunto de facultades cuya efectividad precisa de mecanismos, digamos, de imposición; facultades y mecanismos en algún modo trasladables a la fase de ejecución cuando como consecuencia de una modificación contractual se vulneren significativamente las condiciones de la adjudicación originaria. Es más, a la vista de iniciativas como el proceso de consulta sobre el Libro Verde referente a la modernización de la política de contratación pública de la UE «Hacia un mercado europeo de la contratación más eficiente»[13], cabe pensar en una mayor necesidad futura de disponer de reforzadas facultades y mecanismos de imposición con los que garantizar esa nuevas exigencias comunitarias en las fases de ejecución y liquidación de los contratos públicos. Así lo evidencian las propuestas de nuevas Directivas de las que luego se dará cuenta.

Justamente estos mandatos europeos forzaron el replanteamiento del enfoque tradicional de la modificación de los contratos públicos llevado a cabo por la LES Pero en este replanteamiento hay una cuestión preliminar que conviene despejar: ¿las denominadas "potestades administrativas" que ahorman el *ius variandi*, disciplinadas, si bien en recesión, por en el Libro IV –«Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos»– del TRLCSP, son ahora ejercitables también por los distintos entes del sector público que no son administración pública?

Afirmarlo parece tesis arriesgada[14] por mucho que quiera estirarse la virtualidad de las herramientas coercitivas en aras también de conjurar modifi-

11 Hay que referirlas a la Directiva 2007/66/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos

12 DÍAZ LEMA, J.M. (2009): *op. cit.*, apunta el valor preponderante de la tutela judicial efectiva de licitadores y contratistas y regresión de los privilegios administrativos que abonaría la unificación del conjunto de la contratación pública a costa de la eliminación de la contratación administrativa.

13 Bruselas, 27.1.2011 COM (2011) 15 final.

14 GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A. (2009): «Paradojas y sorpresas de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector público», *REDA,* 142 (abril-junio), p. 245.

caciones indebidas. El hecho de haberse añadido por la LES al Libro I de la LCSP (hoy TRLCSP), "Configuración de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos", un Título V rotulado, genéricamente, "Modificación de los Contratos", no significa generalizar, en materia de modificación contractual, a todos los contratos calificables de públicos lo que queda en la Ley de "prerrogativas administrativas", cuyo concepto, a su vez, deberá leerse de la evolucionada manera que veremos más adelante. El nuevo Título V de Libro I, entiendo que consciente y deliberadamente –al encontrarse prisionero del forzado esquema de la LCSP que quiso aferrarse en la huida del derecho administrativo[15] por parte de los sectores públicos empresarial y fundacional–, no hace sino ahormar y sintetizar el "minimum minimorum" de las "instrucciones" que la Comisión Europea cursó al Reino de España en esa "carta de emplazamiento" y "dictamen motivado". Por consiguiente, sólo este es el contenido que afecta a todos los contratos públicos, sin perjuicio de que las "administraciones públicas en sentido propio" conserven además algunas de las especiales prerrogativas que disciplinaba el Libro IV de la LCSP en su versión primigenia, ahora reconducidas por la LES y plasmadas en el TRLCSP[16]. En cualquier caso, estas ahora limitadas prerrogativas administrativas también están supeditadas a esos parámetros –líneas rojas– dispuestos con carácter general en los nuevos arts. 105 a 108 de TRLCSP de aplicación general. De este modo, parece discutible alguna acusación de ubicación asistemática[17] de estos artículos, dada su finalidad exclusivamente la defensiva de fijar las condiciones generales en que pueden admitirse modificaciones sin vulnerar principios comunitarios.

Precisamente sobre el alcance de las nuevas prevenciones generalizables a todos los contratos públicos (las del nuevo Título V del Libro 1º TRLCSP), resulta reveladora la sólo parcial aceptación de las sugerencias del Consejo Estado vertidas en su dictamen núm. 215/2010 sobre el anteproyecto de LES. Proponía reformar el art. 20.2 de la LCSP extendiendo la aplicación de las normas sobre modificaciones contractuales a todos los contratos públicos, así co-

15 DEL SAZ CORDERO, S. (2007): «La nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?», *Revista de Administración Pública,* 174 (septiembre-diciembre), p. 337.

16 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2011): «El nuevo régimen de modificación de de los contratos públicos tras la Ley de Economía Sostenible», *Revista Aranzadi Doctrinal,* 8 (diciembre), p. 11.

17 BLÁZQUEZ ROMÁN, A. (2011): «Modificaciones a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, introducidas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», *Contratación Administrativa Práctica*, 108 (mayo).

mo el art. 21.2 residenciando íntegramente esta problemática en la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo, el texto definitivo de la LES sólo matizadamente atendió tales sugerencias, al cuidarse muy mucho de precisar, al reformar el núm. 2 del art. 20 de la LCSP –quizá sin advertir que se arrojaba piedras sobre el propio tejado–, que a las modificaciones de los contratos privados les serán aplicables *las normas contenidas en el Título V del Libro I,* es decir, estas y sólo estas. O por decirlo de otra manera, parece excluir con tal acotación que les sean de aplicación generalizada e indiscriminada las normas sobre modificación que para los administrativos dispone el Libro IV de la Ley. Pudiera ser esta la razón por la cual la LES, en definitiva, no acogió la otra recomendación del Consejo de Estado de modificar el núm. 2 del art. 21, no aceptando, por tanto, residenciar en la jurisdicción contencioso-administrativa –cual deplora solvente doctrina–[18] la problemática de la modificación de los contratos privados en fase de ejecución. Y aclaro "en fase de ejecución", puesto que en "fase de preparación y adjudicación" cabrá cuestionar, sustanciándose eventualmente en los Tribunales administrativos especiales en caso de licitaciones sujetas a regulación armonizada, y/o en definitiva en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por ejemplo, el contenido de cláusulas modificatorias contenidas en los pliegos.

Consecuencia de lo anterior es, como puede intuirse, que para los contratos privados de los entes adjudicadores que no sean administración pública, el efecto de la LES, hoy recogido en el TRLCSP, no es sino el establecimiento de barreras y limitaciones a la autonomía de la voluntad de las partes para modificarlos, y así justificar que se dificulta el fraude al mercado que es lo que primordialmente persigue la Unión[19]. Al igual que en el derecho nacional de obligaciones y contratos civiles o mercantiles existen con extraordinaria profusión limitaciones y condicionantes legales a la autonomía de la voluntad –recuérdese ad exemplum la prorroga legal en los arrendamientos–, en los contratos públicos esos entes también la verán limitada, en contra de lo que originariamente se buscaba, por la imposibilidad de pactar opciones de modificación que traspasen esas líneas rojas, pues como apunta el Consejo de Estado en ese dictamen sobre la LES, [...] *por primera vez la modificación de los contratos celebrados en el ámbito de Sector público es sometida a determinadas reglas que prevalecen sobre el régimen civil"*. Ante tal mudanza, y pese a las objeciones oponibles, resulta casi obligado que en los contratos de estos entes

18 MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General,* Iustel, t. IV, p. 313.

19 MORENO MOLINA, J.A. / PLEITE GUADAMILLAS, F. (2011): *La nueva ley de contratos del sector público, estudio sistemático,* La Ley, p. 33.

–obviamente privados– puedan "pactarse" condiciones de ejecución[20] que faculten al ente contratante a imponer la modificación contractual en términos acaso similares o iguales a los que ley reserva para los administrativos[21]; pero si no se pactan, difícilmente podrán imponerse[22].

Podríamos decir que, pese a su siempre obligada presencia, en el trasfondo de la LCSP subyace una "distinta densidad" de la noción de interés público en los administrativos y en los privados[23], con lo que trataría de justificarse, al menos en su planteamiento original, la persistencia en esa huida emprendida hace tiempo del derecho administrativo por parte del sector público empresarial y fundacional, aunque ello debe cohonestarse, porque no hay otro remedio, con la aplicación general de otros principios también significativos que la LCSP establece para todos por reflejo de la Directiva 2004/18 y, de las nuevas tendencias (el mencionado Libro Verde). Así, habrá de tenerse en cuenta en todos los contratos públicos, –sean administrativos, privados, armonizados o no–, el peso, además del ya citado art. 1.1 de la LCSP, de los arts. 22, 23, 25 y 28 de la misma, hoy con idéntica numeración en el TR, o el del art. 37.1 de la LES (incorporado al art. 22 .2 del TRLCSP) que impone a los entes, organismos y entidades del sector público velar por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública.

20 DEL SAZ CORDERO, S. (2007): *op. cit.*, pp. 339 y 340.

21 Pueden resultar ilustrativos los pliegos de condiciones de la Sociedad Anónima Estatal ACUAMED, poder adjudicador, no administración pública.

22 Un sesgo de tinte "administrativo", consistente en traer por la vía del pacto obligaciones para el contratista tomadas de las previstas en la Ley para los contratos administrativos, se observa en algún pliego reciente de empresa pública que ni siquiera ostenta la condición de poder adjudicador. Así, Mercasa para contratar el servicios de limpieza en varios de sus centros señala en el pliego de Cláusulas Particulares (29) lo siguiente: *Modificación del contrato. El contrato sólo podrá ser modificado por razones de interés público, en los casos y en la forma previstos en el artículo 92 ter de la LCSP y de acuerdo con el procedimiento regulado en el art. 195.* [Este artículo, hoy 211 del TRLCSP, está inserto en el Libro IV que disciplina los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos ¡administrativos!]

En estos casos, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para el adjudicatario.

En particular, si durante la ejecución del contrato se produjera alguna modificación en cuanto al número de personas que deben prestar el servicio, número de horas en que deba prestarse, distintas condiciones de prestación de las previstas o espacios a limpiar, MERCASA deberá comunicar dichos cambios por escrito al contratista con quince días de antelación a la ejecución de la modificación, sin que la incidencia en el precio del o las modificaciones que se produzcan puedan superar el 10 % del precio de adjudicación del contrato

23 COLÁS TENAS, J. (2011): *op. cit.*

En cualquier caso, estimo debe mantenerse que el *ius variandi* sigue únicamente residenciado en los contratos públicos de carácter administrativo, como también viene a sostener Mellado Ruiz[24] al decir [...] *es evidente que únicamente los contratos administrativos pueden ser objeto de modificación unilateral y sólo los sujetos de la primera categoría (administraciones públicas en sentido estricto) gozan de tal prerrogativa...* [de carácter] *excepcional...* [y utilizable] *por razones de interés publico ...y para atender a causas imprevistas*. Y si esto es así, es decir, si seguimos manteniendo que los poderes adjudicadores u otros entes del sector público no administraciones públicas, carecen de facultades para imponer *per se* modificaciones cuyo acaecimiento no prevea el pliego [y aún en las previstas pueden presentarse dificultades ante la renuencia del contratista], habrá que considerar qué efectividad puede tener para ellos lo previsto en el nuevo art. 107 TRLCSP que disciplina las modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación. O por decirlo de otra manera, si la adopción de modificaciones sobre la base de este nuevo artículo y para estos entes sólo es actuable por la vía convencional. Esto nos conduce a otra consideración: si ante las dificultades modificatorias que impone la Ley para todos los contratos –también en los privados en los que el art. 22.2 reformado in fine obliga a cumplir las prevenciones del nuevo capítulo V del Libro I– quizá ya no resulte tan ventajoso en términos de "maniobrabilidad" ese régimen de derecho privado, aconsejando iniciar el camino de retorno en esa huida del derecho administrativo.

2. **Replanteamiento del alcance *ius variandi* en los contratos administrativos**

A. ***Algunas indicaciones sobre el tradicional concepto del* ius variandi *en la contratación administrativa española***

Decía en 1997 Concepción Horgué[25] que el poder de modificación de los contratos administrativos se fue configurando como una potestad y no como un derecho subjetivo que habilita a su titular para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas; que su campo de actuación era precisamente el contractual aunque no significara que el poder modificatorio viniera atribuido en virtud de la relación contractual, ya que tal potestad deriva de la ley y no del pacto; y que las decisio-

24 MELLADO RUIZ, L. (2010): «El nuevo (y necesario) régimen de modificación de los contratos administrativos en el proyecto de ley de economía sostenible», *Revista de Contratación Administrativa Practica,* 99 (junio).

25 HORGUÉ BAENA, C. (1997): *La modificación del contrato de obra, el ius variandi*, Marcial Pons / Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.

nes de la Administración en orden a la modificación contractual no implican su incumplimiento, y el contenido de las mismas persigue variar las prestaciones del contratista sin que por ello deba extinguirse o resolverse el contrato.

Esta potestad de la Administración se fundamentaba en la defensa del interés público constituida en causa del contrato que permite la excepción al tradicional principio de inmutabilidad que rige en los contratos privados (arts. 1254 y 1255 CC), ya que en los públicos lo inmutable queda referido al del fin que persiguen. Como contrapunto a esa posible mutabilidad apuntaba el principio del equivalente económico que ha de acompañarla, si bien dentro de los parámetros que la ley, y en su caso el pliego, establezcan. Por otra parte la justificación de este *ius variandi*, máxime en determinados contratos como el de obras, se apoyaba igualmente en aspectos de la propia fisionomía del contrato tales como la dificultad de prever todas y cada una de las incidencias que pueden manifestarse en su ejecución, o la de que este cumpla plenamente todas las necesidades que con el mismo se pretendan cubrir.

Sin perjuicio de todo lo anterior, advertía la Dra. Horgué ya en esas fechas y con la vista puesta en el primer texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, que tal potestad debe cohonestarse con la exigencia de que los principios de selección del contratista no se trastoquen por mor de la ulterior modificación contractual, traicionando los principios de objetividad y transparencia en la contratación, así como los de igualdad y buena administración.

Pese a que la modificación de los contratos administrativos encontraba su fundamento en esa prerrogativa administrativa, o por decirlo de otro modo, su ejercicio sólo a ésta correspondía, la realidad –seguramente por el contrapunto de ese principio de equivalencia– ha sido su alto grado de aceptación, reconocimiento y en muchos casos su búsqueda[26], incluso forzada, por los contratistas, que como es lógico tratan de hacer lo más prospera a sus intereses la ejecución del contrato. Aunque repetidamente el Consejo de Estado ha clamado por el uso prudente de esta potestad, la realidad es que sus informes después de advertirlo seriamente terminaban aceptando las modificaciones propuestas en aras a un interés público articulado en torno a las más variadas razones: inconveniencia de incluir en la obra iniciada a un nuevo contratista; el retraso que supone una nueva licitación, etc. Si además tenemos en cuenta que sólo determinadas modificaciones precisaban –y preci-

26 MESA VILLA, M. (2011): «La incidencia de la reforma de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, operada por Ley 2/2011 de Economía Sostenible, en el régimen jurídico de contratación de las entidades que no tienen el carácter de Administración Pública», *Contratación Administrativa Práctica*, 108 (mayo).

san, si bien ahora menos todavía– del dictamen del Consejo de Estado o de órganos consultivos de esa naturaleza de las comunidades autónomas, convendremos en la cuasi rutina de la modificación, que, por otro lado desde tiempo inmemorial ha sido –y, me temo que seguirá siendo, ya veremos mediante que vericuetos– santo y seña, sobretodo, de las obras públicas.

B. *Sus matizaciones en el texto inicial de la LCSP*

Cual puso de manifiesto la defensa del Reino de España ante las objeciones de la Comisión Europea sobre la LCSP, ésta pretendía afirmar la innecesariedad de generalizar sus determinaciones legales sobre la modificación a todos los contratos del sector público, acotándolas en el campo de los contratos administrativos donde los principios comunitarios habían de cohonestarse con la facultad de la administración de variarlos cuando así lo exigieran razones de interés publico. En el fallido argumento de que la modificación se residencia únicamente en fase de ejecución y que a esta no afecta la Directiva de contratos públicos, descansaba la exclusión de normas generales sobre modificación para todo el resto de los contratos públicos –como sabemos privados– en la LCSP. Como coartada, al resultar inviable orillar el sometimiento de las modificaciones a las cortapisas europeas en una ley cuyo objetivo, en buena medida, era trasponer la Directiva y sus principios, se acudió al recurso de tratar de incluir sus criterios proyectándolos únicamente sobre los contratos administrativos. Esto, como es bien sabido, propició la compleja y, porqué no decirlo equivoca, redacción primigenia del art. 202 de la LCSP, a cuyo contenido se aludirá, así como las especialidades que sobre modificaciones dispuso para cada tipo de contrato administrativo dentro de su Libro IV sobre efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. De esta forma los contratos del sector público empresarial y fundacional conservarían mayores cotas de "maniobrabilidad" al tener abiertas las puertas a la modificación por el simple acuerdo de voluntades.

III. **RÉGIMEN GENERAL DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO TRAS LA LEY 2/2011 DE ECONOMÍA SOSTENIBLE**

1. **El nuevo Título V del Libro I del hoy TRLCSP**

Aunque las objeciones de la Comisión Europea se centraron en preceptos referidos a los contratos administrativos, resultaba obligado corregir la LCSP y plasmar, dentro de lo concerniente a los elementos estructurales de todos los contratos públicos, los principios de la Jurisprudencia Europea atinentes a las modificaciones contractuales. De ahí la introducción de ese nuevo Tí-

tulo V rotulado "Modificación de los contratos" en el Libro I cuya interpretación general, además de por aquella jurisprudencia europea, debe estar guiada por lo que la propia LES señaló en su art. 37 hoy trasladado como núm. 2 del art. 22 del TRLCSP. De este interesa ahora destacar la obligación de todos los entes del sector público de velar por la [...] *eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública en los términos previstos en la LCSP.*. E interesa destacarlo porque la "eficiencia contractual" también está ligada a la obtención del fin perseguido por el contrato[27], lo cual puede actuar como contrapeso ante la tentación de interpretar el término *mantenimiento* como una llamada a la radical inmodificabilidad del contrato público.

Comprendía este nuevo Título V del Libro I de la LCSP cuatro artículos numerados como 92.bis, ter, quater y quinquies, y que hoy son los arts. 105, 106, 107 y 108 del TRLCSP. Sus determinaciones –establecidas, insistimos, como salvaguardia de los principios comunitarios– son aplicables a todos los contratos públicos si bien, el carácter administrativo o privado de los diversos contratos públicos, propiciará diferencias principalmente en la ejecutividad de las reacciones/opciones que la aplicación de este nuevo título conlleva, y, en su tratamiento procesal. Por ello trataré de efectuar, cuando resulte necesario y posible, un enfoque dual entre administrativos y privados.

En este nuevo Título V del Libro I puede distinguirse, a su vez, el marco legal general y limites intraspasables de cualquier tipo de modificación [art. 105]; el régimen de las dos opciones modificatorias: las previstas en el pliego y las imprevistas [arts. 106 y 107 respectivamente]; y las cuestiones generales de carácter procedimental [art. 108 TRLCSP].

A. *Las determinaciones generales sobre la modificación de los contratos públicos del art. 105 TRLCSP*

a) *Enfoques de su número 1*

Su párrafo primero se inicia advirtiendo de que *sin perjuicio de los supuestos previstos en esta ley de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución, los contratos del sector público sólo podrán modificarse cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos en el artículo 107*. Del mismo conviene destacar:

La expresión *sin perjuicio* con que se abre este número uno para referirse a los supuestos de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato,

27 GIMENO FELIÚ, J.Mª. (2011): *op. cit.*, p. 24.

revisión de precios, y prórroga del plazo, da a entender que también estos constituyen modificaciones contractuales aunque su tratamiento y alcance no quiere mezclarse, y entiendo que disciplinarse, con las disposiciones que este nuevo Título establece[28]. Convendrá sin embargo resaltar que su regulación en el TRLCSP no afecta igualmente a todo tipo de contratos[29]. En efecto, sobre la cesión del contrato y revisión de precios sólo hay normas referidas a los administrativos (arts. 226 y 87 y ss. del TRLCSP). Precisamente en el 226 el Texto Refundido ha introducido una de sus pocas armonizaciones al añadir y advertir en su último inciso, que [...] *la cesión no resulte una restricción efectiva de la competencia en el mercado. No podrá autorizarse la cesión a un tercero cuando esta suponga una alteración sustancial de las características del contratista si éstas constituyen un elemento esencial del contrato.*

Sobre la sucesión del contratista, cuya regulación se efectúa ahora a través del 85 del TRLCSP, introducido asimismo por la LES, al encontrarse sistemáticamente inserto en el Libro I, no ofrecer matizaciones en orden a su ámbito o espectro de aplicación, estar concernido directamente su contenido con la salvaguardia del principio de solvencia, y pese a ostentar en parte el contenido que expresaba el primitivo art. 202.4 (modificación de los contratos administrativos), debemos inclinarnos por su aplicación general. Este nuevo/viejo precepto, contempla las condiciones y consecuencias en los casos de fusión de empresas en que participe la contratista, así como los de escisión, aportación o transmisión de empresas o ramas de actividad de las mismas. Pero la obligada resolución del contrato que dispone in fine ese art. 85 TRLCSP, también para el caso de contratos privados, de no reunir el propuesto como subrogado las condiciones mínimas de solvencia o de compromiso solidario de ejecución, puede resultar problemática. En efecto, la falta de potestades administrativas del Ente contratante no administración pública para por sí mismo resolverlo, obligará a que deba hacerse consensuadamente. Pero ¿qué ocurre si no se produce el consenso? Estimo que el ente perjudicado por la

28 En la misma línea, COLÁS TENA, J, (2011): *op. cit.*; DÍEZ CALZADA, R, (2011): «Comentarios al nuevo Régimen de modificación de los Contratos del Sector Público», *Contratación Administrativa Práctica,* 112, (octubre); y RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2011): *op. cit.*, p. 12. BLÁZQUEZ ROMÁN, A. (2011): *op. cit.*, entiende que ahora son claramente supuestos de modificación.

29 En la creciente inmisión del derecho comunitario en estos aspectos resulta significativo que la propuesta de nueva Directiva relativa a la Contratación Pública [Bruselas 20.12.2011(COM 2011) 836 final], contenga dentro del Título II, un capítulo, el IV, referente a la ejecución del contrato, que disciplina entre otras cosas la posibilidad de prever compensaciones por riesgos de aumento en los precios, o el alcance de la sustitución del socio contractual.

improcedente subrogación que se le pretende imponer, habrá de demandar ante el Juzgado Civil la resolución del contrato con la pertinente indemnización. Cabría, de conformidad el art. 50 del TRLCSP, someter a Arbitraje las discrepancias. Y para llevarlo a cabo satisfactoriamente, parece aconsejable insertar en el contrato la oportuna cláusula compromisoria o convenio arbitral con arreglo al art. 9 de la ley de 60/2003 de Arbitraje.

La prórroga de los contratos también ofrece problemática sugerente. De ella se ocupan con carácter general los arts. 23, 26.1.g), 88.1; asimismo en determinados contratos administrativos aparecen referencias al respecto, así en los arts. 213, 258, 278, 303 y 310 todos del TRLCSP. Conviene destacar que el art. 23, que alude al plazo de duración de los contratos, está ubicado en las disposiciones generales sobre la contratación del sector público (Título I del Libro I), lo cual resulta de significativa importancia dado que será aplicable a todos los contratos que concierten los entes incardinados en el mismo. Es decir, no sólo regirá para los *contratos administrativos*, sino también para los de "regulación armonizada", e, incluso, a los que ni siquiera tengan esa cualificación concertados por poderes adjudicadores no administraciones públicas ú otros entes del sector público. La razón de ello hay de buscarla en que la duración de los contratos, y por ende el régimen de prórrogas, puede afectar a los principios comunitarios de contratación pública, puesto que conceder facilidades importantes para prorrogarlos puede burlar condiciones exigidas a los contratistas u ofertadas por ellos determinantes de la adjudicación del contrato. Si prorrogar representa modificar el contrato, y si al hacerlo se contravienen los principios comunitarios, habrá que resolverlo con las distintas implicaciones procesales o procedimentales que conllevará según sean o no administrativos, y sin perjuicio de ciertas especialidades en cuanto a posibles prórrogas, por ejemplo, en los contratos de gestión de servicios públicos.

Conviene no perder de vista que el número 2 del art. 23 dispone que *el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.* Y que el art. 26 –también en el mismo título del Libro I– al establecer las menciones que con carácter mínimo deben incluir los contratos que celebren los entes del sector público, señala en la letra g): *la duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.*

Lo anterior viene a significar, al menos desde la posición del contratista, un notable incremento de las dificultades para obtener prórroga puesto que además de excluirse, como antes, su obtención tácita, ahora sólo cabrá conce-

derla si en el pliego se han previsto las circunstancias que permitan autorizarlo, y si las causas esgrimidas se acoplan a tales circunstancias. Pero radicalizar las dificultades de prorrogar quizá sea excesivo. No hay que perder de vista, al menos para el contrato administrativo, que de conformidad con el art. 213.2 TRLCSP: [...] *si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos dándole prórroga del tiempo que se le había señalado, se concederá por la Administración un plazo que será por lo menos igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor.*

Parecería que el ente contratante, sea cual fuere su condición, ostenta ex art. 23.2 situación de privilegio para imponer obligatoriamente la prórroga salvo que expresamente el contrato prevea lo contrario. Pero la cosa no es tan sencilla. La prórroga a que alude ese núm. 2 se refiere, al parecer, sólo a los contratos de tracto sucesivo y siempre que esté prevista, en cuyo caso su imposición queda en manos del ente contratante como facultad ex contractu en aquellos de naturaleza privada.

Contempla asimismo el apdo. 1 del art. 105 dos situaciones o supuestos respecto de la eventual modificación de los contratos públicos: que tal posibilidad esté prevista en el anuncio o en el pliego; o que no lo esté. Las consecuencias y efectos de una y otra difieren sustancialmente como veremos.

La dual previsión en el anuncio o en el pliego parece justificada porque determinados contratos no precisan de publicidad. Pero, ¿qué pasa si está prevista en el anuncio pero no en el pliego, o viceversa? Creo que si su formulación es lo suficientemente explícita para cumplir los requisitos que más adelante se exponen, será indiferente su ubicación en uno u otro, siempre, naturalmente, que su expresión obedezca claramente al designio del órgano de contratación.

b) *Inmodificabilidad o resolución*

El segundo párrafo de este núm. 1 reafirma que *en cualesquiera otros supuestos* –es decir, fuera de esas dos situaciones cuyas determinaciones se especifican en los arts. 106 y 107– *si fuese necesario que la prestación se ejecutase de forma distinta a la pactada*[30]*, inicialmente deberá procederse a la resolución del contrato en vigor y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes.*

30 No parece que la colocación de esta coma tras la palabra "pactada" sea muy congruente. Debería haberse colocado tras el adverbio "inicialmente" que prosigue a la palabra pactada. Así quedaría más claro que de pretenderse ejecutar la prestación de manera distinta a los términos *inicialmente* pactados, no estando esto previsto, debe resolverse y celebrar un nuevo contrato cumpliendo para ello con todas las prevenciones legales.

Por consiguiente, si se pretende conducir el resultado del contrato –la prestación– a algo que no encaje en ninguno de los parámetros de los arts. 106 y 107 deberá resolverse el contrato, y remodelando el objeto y condiciones de lo pretendido, contratar de nuevo. Pero observemos que la fórmula legal proscribe la mera conveniencia o simple utilidad de una ejecución distinta a la pactada para embarcarse en la resolución del contrato y posterior celebración de otro. Parece demandar que se acredite –especialmente en los de obra– la necesidad de concebir la prestación de forma sustancialmente diferente, o de utilizar sistemas de ejecución significativamente distintos a los indicados en los pliegos, o que el resultado final sea claramente divergente de lo previsto en principio, y que además concurran razones de interés público de la densidad pertinente según su clase. Sólo en estas condiciones debe acudirse a la "cirugía" de la resolución debiendo tenerse en cuenta como advierte Muñoz Machado que [...] *la regulación de fondo de los contratos persigue sobremanera que estos se extingan por cumplimiento y no por resolución anticipada motivada por la imposibilidad de de alcanzar el fin o por incumplimiento de alguna de las partes*[31]. De todas formas, las opciones y consecuencias de la resolución no son iguales en los administrativos que en los que no tienen este carácter. Por tanto, esa drástica solución debe atemperarse a tenor de los también principios comunitarios que propenden a la inmodificabilidad y por tanto al mantenimiento del contrato. Así pues, el debido equilibrio de los distintos principios comunitarios aconseja que la interpretación en favor del mantenimiento del contrato se realice aplicando criterios flexibles tanto en la exégesis de las condiciones modificatorias previstas en los pliegos, como en el alcance de los conceptos, muchas veces indeterminados, con que la ley ahorma las tasadas circunstancias imprevistas que habilitan para modificar a falta de cláusula expresa. Esta equilibrada combinación de exigencia y flexibilidad puede resultar extraordinariamente útil para evitar maniobras espurias que so capa de pretendida necesidad de variar la prestación, escondan únicamente el propósito de deshacerse de un contrato incomodo para alguna, o para las dos partes contratantes.

Y volviendo sobre la problemática de la resolución obligatoria, parece que el precepto la hace depender de una decisión o iniciativa del Ente contratante como dominus del contrato. Por ello el Abogado General Estado[32], apunta, ex art. hoy 223.g) del TRLCSP, para los contratos administrativos, como quantum indemnizatorio de la resolución el 3 % del precio de lo que resta para concluir.

31 MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *op. cit.*, p. 272.

32 Circular del Abogado General del Estado núm. 1/2011 de 7 de abril sobre régimen de modificación de los Contratos del Sector Público.

Pero como a los privados de la administración y a los también privados de los entes del sector público que no son administración pública en el sentido del TRLCSP, únicamente es aplicable el 105.1 párrafo 2º, propone que sus pliegos recojan ese porcentaje del 3 % establecido para los administrativos como límite indemnizatorio. Al efecto arguye que si en el ámbito de la contratación regida por el Derecho privado es excepcional la resolución del vínculo contractual por voluntad de una sola de las partes dado lo dispuesto en los articulas 1091 y 1258 del Código Civil (y demás preceptos concordantes), resulta indudable que la resolución del contrato por consecuencia de la modificación en el supuesto del art. 105.1, párrafo segundo del TRLCSP, debe llevar aparejada la pertinente indemnización al contratista, pues es éste quien de forma singular sufre el perjuicio económico que comporta la obligada resolución del contrato que sanciona dicha norma. De no preverse este límite del 3 % puede ser problemático que el juez civil se atenga al mismo. Resultan de interés las acotaciones de Díaz Corral y Hayec Rodríguez sobre las variadas, posibles y negativas consecuencias que la obligada resolución puede ocasionar[33].

Finalmente, el precepto advierte de que el nuevo contrato deberá adjudicarse de acuerdo con lo previsto en el Libro III, es decir bajo los principios, determinaciones y con elección del procedimiento que mejor cuadre dentro de los previstos en este libro. Por tanto, no da opciones para acudir a adjudicaciones directas o maniobras similares.

c) *Modificaciones y contratos complementarios*

Este art. 105 del TRLCSP avanza un paso más en ese delineamiento del marco general modificatorio al añadir en su núm. 2 que *La modificación del contrato no podrá realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente. En estos supuestos, deberá procederse a una nueva contratación de la prestación correspondiente, en la que podrá aplicarse el régimen establecido para la adjudicación de contratos complementarios si concurren las circunstancias previstas en los artículos 171.b) y 174.b*).

Con la alusión a los contratos complementarios parece perseguirse un doble objetivo: insistir en la tradicional separación conceptual entre contratos complementarios y modificación contractual rechazando que ésta ampare un

33 DÍAZ CORRAL, P. / HAYEC RODRÍGUEZ, E. (2011): «La Ley 2/2011 de Economía Sostenible y su incidencia en la Administración local», *Revista de Estudios Locales,* 141, p. 62.

contrato complementario; y, acotar el marco de aquellos. Se ha dicho que en la modificación contractual, el contrato permanece aunque alterado, mientras que los complementarios son contratos nuevos y separados del principal, aunque entre ambos existe una fuerte interrelación o dependencia. Precisamente en los contratos complementarios, por ser nuevos contratos, debe existir licitación expresa, adjudicación y formalización, obligando a ello la Directiva 2004/18 y el TRLCSP. Ahora bien, ambos permiten algo singular: acudir al procedimiento negociado sin publicidad, con matices según los diversos tipos de contratos, en razón a que esa cercanía, interdependencia o funcionalidad reclaman para su efectividad o buen fin que su ejecución pueda confiarse al mismo adjudicatario.

Pero como se apunta, este núm. 2 del art. 105 TR trata de avanzar un poco más en la delimitación las bases conceptuales de los contratos complementarios en oposición a lo que constituye la modificación contractual, de manera que todo aquello que encaje en los supuestos que cita, habrá de calificarse de actuaciones complementarias necesitadas de nueva contratación y adjudicación. De ahí resulta, cual advierte por Blázquez Román[34] que constituyan a su vez las líneas rojas o límites infranqueables a la posibilidad de modificación. Por tanto no será factible, ni previéndolo en los pliegos con antelación, ni, por supuesto, con apoyatura en el art. 107, cuando:

- Se pretenda adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, entendiendo por ellas las que actúan como satélites de la principal; o
- Ampliar el objeto del contrato para:
  - Cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria; o,
  - Incorporar una prestación susceptible de aprovechamiento independiente.

No obstante, una interpretación demasiado estricta de este núm. 2 puede interferir en el campo de las modificaciones convencionales reduciéndolas a simples detalles o ajustes. No creo que esto sea lo adecuado. Si nos posicionamos razonablemente a favor del mantenimiento de los contratos, es necesario flexibilizar la interpretación de los hoy numerosos obstáculos a su modificación entre los que tienen destacada significación los precedentes.

E insistiendo sobre contratos complementarios y procedimiento negociado sin publicidad, advertir de que tanto la Directiva y como el TRLCSP, establecen también otros casos en que se justifica acudir al mismo y que po-

34 BLÁZQUEZ ROMÁN, J.A. (2011): *op. cit.*

drían constituir contratos complementarios por encajar en alguna de esas circunstancias (prestaciones complementarias, ampliación del objeto para finalidades nuevas, o incorporación de prestación de aprovechamiento independiente). Sin embargo, no alude expresamente a ellos este núm. 2 del art. 105 TR. Pero, repasando el art. 31 de la Directiva, bien podrían configurarse como contrato complementario en los de suministro, las entregas complementarias efectuadas por el proveedor inicial, que constituyan, bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, bien una ampliación de los suministros o de instalaciones existentes, cuando un cambio de proveedor obligue al poder adjudicador a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. Esta prevención de la Directiva (art.31.2.b) se recoge prácticamente al pie de la letra en el art. 173. c) del TRLCSP. Como puede colegirse en estos casos, se faculta la adjudicación de estos suministros al mismo proveedor del contrato principal.

Así mismo, debe traerse a colación el art. 61 de la Directiva, adjudicación de obras complementarias al concesionario de contrato de concesión de obras públicas, a las que, curiosamente, la misma excluye de su aplicación. Por esa razón, la Directiva no establece para estos casos la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad, puesto que, si no es aplicable la Directiva habrá libertad para hacerlo en la forma que establezcan las legislaciones nacionales aunque siempre cumpliendo los principios generales sobre contratación pública. Pero, como el TRLCSP regula este contrato configurándolo como exclusivamente administrativo[35], parece lógico que aproveche las disposiciones del contrato de obra, en los particulares que afectan a la contratación de complementarias, para regular la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad de las también complementarias en el de Concesión de Obra pública.

El precepto alude a los arts. 171 b) y el 174 b) del TRLCSP –aplicables a los administrativos pero también a los de Regulación armonizada de los poderes adjudicadores[36] que admiten la adjudicación de determinadas obras o

35 Según la Instrucción del Abogado General del Estado de 5 de febrero de 2008, el contrato de concesión de obra pública en armonía con los arts. 223 a 249 de la LCSP –*240 a 274 TR*– sólo puede concertarse por los entes que tengan la condición de Administración Pública. Sin embargo, el informe 6/2010 de 7 de julio de la Comisión Consultiva de Contratación de la Junta de Andalucía señala que el mismo […] puede celebrarse por cualquiera de las entidades que integran el sector público...".

36 La aplicación de los arts. 155 b) y 158 b) –*hoy 171 b) y 174 b) del TRLCSP*– a los contratos de regulación armonizada de los poderes adjudicadores no administraciones públicas, no parece ahora ofrecer dudas. En primer lugar, porque su redacción dimana y viene a

servicios calificados de "complementarios" mediante procedimiento negociado, insistimos, sin publicidad, al contratista principal. Esto podría tildarse de omisión de los principios de igualdad y transparencia, pero sería excesivo dado el límite del 50 % del precio primitivo. En cualquier caso la LES dio un cuarto de vuelta a esos dos preceptos matizando la primitiva redacción que hablaba de la presencia de una "circunstancia imprevista" –por cierto, la expresión que utiliza la Directiva–, por la más exigente que luce en el TRLCSP, de *una circunstancia que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente*, lo que nos lleva al campo minado de los conceptos indeterminados. En efecto, ¿en qué nivel ha de situarse la diligencia para excusar la imprevisión? Quizá la respuesta pueda venir extrapolando la figura que en materia de responsabilidad profesional se conoce como la aplicación de la *lex artis ad hoc*. Es decir, el poder adjudicador habrá sido diligente si aplicó la técnica adecuada según el estado actual de la ciencia concerniente a la misma.

Por lo demás, se mantiene el resto de las exigencias que ya figuraban en el primitivo texto de estos dos preceptos (hoy 171 b y 174 b TR) para contratar actuaciones complementarias por procedimiento negociado sin publicidad: que sean necesarias para ejecutar la obra o el servicio tal y como estaba descrito en el proyecto o en el contrato *sin modificarla/o*. Pero, ¿qué quiere decirse con esto último? Entendemos que no es sino una precisión de carácter jurídico para evidenciar lo que ya hemos dicho y sostiene la doctrina: que la

coincidir en ambos casos con el art. 31 núm. 4 de la Directiva cuya aplicación a los poderes adjudicadores en contratos de regulación armonizada es su principal razón de ser. Y, asimismo, porque aunque los mismos se encuentren incluidos dentro del capítulo 1º del Título I del Libro 3º que se refiere a la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, no puede obviarse que el art. 174.1 del propio TRLCSP, inserto en el capítulo 2º del Título I del Libro 3º, que se refiere a la adjudicación de otros contratos del Sector Público, remite, salvo las excepciones que dispone en la letra a) de su número 1º entre las que esos artículos no figuran, a las normas de adjudicación concernientes a las Administraciones Públicas. En todo caso, se aprecian otros elementos que refuerzan la tesis anterior. Y así, la LES modificó parcialmente las letras b) de ambos artículos, 155 y 158, sustituyendo la palabra *imprevista* –concerniente a la circunstancia que permite acudir al procedimiento negociado para la contratación de obras complementarias–, por la locución, también referida a esa circunstancia, de *que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente*. La alusión, no a la Administración, sino a un poder adjudicador, prueba una vez más su aplicación a los mencionados contratos de regulación armonizada. Pero hay más, no se detuvo ahí la modificación operada por la Ley de Economía Sostenible, sino que sustituyó la referencia específica a la "Administración" por la genérica de "al órgano de contratación", quien ante los grandes inconvenientes que le pueda suponer no incluir esas obras o servicios complementarios, queda facultado para contratarlos con el mismo adjudicatario por el procedimiento negociado sin publicidad.

obra o el servicio complementario NO modifica el contrato principal, y requiere su ejecución, certificación y liquidación separadas. Ahora bien, eso quizá solo será sobre el papel, porque en la práctica dentro del resultado final del conjunto de las obras o los servicios prestados acaso sea extraordinariamente difícil distinguir hasta donde llega la prestación original y donde está la complementaria. También permanece incólume la exigencia de que esas obras o servicios complementarios no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al *órgano de contratación*, dice ahora tras la LES Este cambio terminológico anuncia que tal prevención es aplicable no solo a la Administración, sino también a los demás poderes adjudicadores en contratos de regulación armonizada. No obstante si se trata de contratos no armonizados de simples poderes adjudicadores o de cualquiera otro de los demás entes del sector público, la aplicación de esas prevenciones ante obras y servicios complementarios deberán adaptarse y reconducirse en las "Instrucciones de Contratación" con que esos entes deben dotarse con arreglo al art. 191.2 y 192.3 TRLCSP.

d) *Ampliación y finalidades nuevas*

En la prohibición de modificar para *ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria,* la acumulación de conceptos indeterminados es casi insoportable. ¿Qué debe entenderse, en buena hermenéutica, por *ampliar el objeto del contrato?* Por un lado, y a sensu contrario, parecería que una reducción o limitación del objeto del contrato estaría permitida aunque ello condujera a satisfacer finalidades nuevas no previstas inicialmente. Por otra parte, creo que no se ampliará el objeto del contrato con simples variaciones de detalle o poca monta, o de aspectos parciales del mismo. Quizá para desenmarañar los problemas que plantea haya que atenerse a las definiciones o conceptuaciones que para los distintos tipos de contratos establece el TRLCSP en los arts. 5 y siguientes.

Y así, para el de Obras, acudiendo al art. 6, parece que la presencia de una ampliación se evidenciará: a) Si las actuaciones en que consista no coinciden con ninguna de las "descripciones" de las obras que el proyecto contemple con arreglo al Anexo I de la LCSP. b) Pero además, esa ampliación deberá estar calificada por un elemento suplementario: que con ella se pretendan cumplir finalidades nuevas, es decir que escapen claramente de las perseguidas con carácter fundamental por el conjunto de documentos y actuaciones obrantes en el proceso de preparación y adjudicación del contrato. Puede sostenerse que sólo la ejecución de obra ampliatoria en que concurran acumulativamente las dos circunstancias anteriores, permite configurarla como modificación proscrita. Pero bien podría ser adjudicada por

procedimiento negociado sin publicidad al adjudicatario principal, como contrato complementario, siempre y cuando, además, concurra:

- Que la obra ampliatoria no pueda separase técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al órgano de contratación; o,
- Que aunque resulte separable, sea estrictamente necesaria para su perfeccionamiento, y
- No superarse en conjunto el 50 % del precio primitivo que es el de adjudicación[37]

Como se comprenderá, es muy difícil establecer a priori cuando las *obras complementarias* pueden o no separarse de la inicialmente contratada, y los casos en los que separarlas puedan causar grave inconveniente al órgano de contratación, o cuándo resultan estrictamente necesarias para su perfeccionamiento [de la obra, entendemos]. En cualquier caso, a pesar de la aparente rigidez de la norma, creo que el precepto abre la vía a una variadísima casuística donde el intérprete dispone de bastantes opciones para argumentar la pertinencia de la obra complementaria.

En el contrato de servicios de regulación armonizada, sea o no administrativo, acudiremos al art. 10 entendiendo que hay ampliación si se pretende adicionar prestaciones correspondientes a una categoría de las previstas en el anexo II de la LCSP diferente a la en que se incardina el contrato, y que además, como en el de obras, se pretenda alcanzar finalidades nuevas. Siguiendo la estela del contrato de obras, el art. 174 b) del TRLCSP reclamando para la viabilidad de ese *servicio complementario* que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente, exige que los servicios pasen a ser necesarios para ejecutar el servicio tal y como estaba descrito en el proyecto o en el contrato sin modificarlo. Y añade que su ejecución se confíe al empresario al que se adjudicó el contrato principal de acuerdo con los precios que rijan para este o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que los servicios no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al órgano de contratación; o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarios para su perfeccionamiento; y que el importe acumulado de los servicios complementarios no supere el 50 % del precio primitivo del contrato. Valga pues lo dicho para el contrato de obras con las debidas adecuaciones.

37 Ver informe de la JCCAE, 43/2008 de 28 de julio de 2008; también el 8/2008 de 27 de noviembre de 2009 de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa. de Andalucía, y el 8/2008 de 30 de enero 2008 de la Junta Consultiva de CA de Galicia.

Para el contrato de concesión de obra pública parecidas reflexiones podrían hacerse en lo que a la construcción de la obra corresponde. Pero en lo que afecta a la explotación [y al mantenimiento y reforma o adecuación para adaptarla a la correcta prestación de los fines de la concesión] ya es otra cuestión como veremos al analizar el régimen de las modificaciones especificas de este contrato de carácter administrativo [arts. 242.2; 243; 249.1.b; 249.2; 250.1; 258.2.a) y 263 TRLCSP].

Para los contratos administrativos de Concesión de servicios Público (art. 282.1 y 4), el de suministro (art. 296), y, el de servicios (arts. 306; 308), en lo no ya dicho, también se efectuarán luego las correspondientes precisiones.

B. ***Modificaciones previstas en la documentación que rige la licitación***

a) Este título ostenta el hoy art. 106 del TR que permite modificar los contratos del sector público [...] *siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad.* Reiterar, como no podía ser de otra manera, que el precepto alude a los *Contratos del Sector Público*, refiriendo la posibilidad de modificación convencional a todos ellos como reconoce hasta el momento la doctrina e insiste la Abogacía del Estado[38]. Advertir, por otra parte, de la utilización del verbo *poder* que denota opción, no siendo obligatorio establecer la posibilidad de modificar, aunque parece emanar el secreto consejo de hacerlo en previsión de situaciones difíciles a la hora de ejecutar el contrato; recalcar la insistencia legal en que se haya advertido "expresamente" la modificabilidad, lo que abona la proscripción de su formulación dudosa[39].

Pero además, reproduciendo los mismos términos que empleó la Comisión Europea en su carta de emplazamiento, reitera su párrafo primero que habrán de *detallarse de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma.* Y por si fuera poco, añade que deberá lucir con esa claridad, precisión y ausencia de equívocos el *alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse*. Pero puede entenderse que esas exigencias de concreción y claridad no constriñen a priori la intensidad de las modificaciones convencionales[40] siempre que se definan con ese alto nivel de precisión, claridad y detalle consignando sus limitaciones. Por tanto, los únicos y verdaderos condicionamientos de las modificaciones previstas ex

38 Circular del Abogado General del Estado, 1/2011 de 7 de abril sobre régimen de modificación de los Contratos del Sector Público.

39 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2011): *op. cit.*, p. 13.

40 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2011): *op. cit.*, p. 14.

ante, vendrán dados para todos los contratos públicos por esas prevenciones generales del 105 TR a las que antes aludíamos (prestaciones complementarias, ampliación de su objeto para finalidades nuevas, o prestaciones susceptibles de aprovechamiento independiente). Sin embargo, una flexible interpretación de estas "líneas rojas" que propugnamos, permitirá un razonable margen de modificabilidad si se tiene la perspicacia de ahormarlo debidamente en los pliegos, lo cual exige un profundo cambio de mentalidad, así como algo de audacia. Sin embargo, por el momento, no lo hemos visto con la profusión esperable en los nuevos pliegos de distintas licitaciones convocadas tras la entrada en vigor de la LES

Pero asimismo ese párrafo 1º añade algo más: la *expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar.* Respecto de la afectación del precio de la adjudicación como consecuencia de las modificaciones, advertimos con Martínez Fernández[41] que no se contempla para el caso de modificaciones previstas en los pliegos un porcentaje máximo irrebasable del precio de adjudicación. Esto propiciaría que cualquier porcentaje sería admisible pues al ser conocido "ex ante" y estar reflejado en el valor máximo del contrato, ni se limitarían derechos del contratista ni expectativas de otros licitadores. Pero todo tiene un límite. Es impensable que una previsión desmedida[42] sobre el precio final de contrato no altere o contravenga esas líneas rojas que como principios generales dimanan del número 2 de art. 105 del TR LCSP, aun en la flexible interpretación propugnada.

Este proteico primer párrafo del artículo concluye con una alusión a la necesidad de articular el procedimiento con arreglo al cual poder llevar a cabo las modificaciones previstas. Dado que el nuevo art. 108 TR se ocupa del procedimiento, a su glosa nos remitimos.

Para los contratos administrativos hay un condicionante más: que la opción modificatoria prevista en el pliego/anuncio sólo puede activarse ante la presencia de razones de "interés público" que exige el art. 210 TR y habrá que acreditar. Pero entiendo puede anticiparse en los pliegos cuándo concurrirán específicas razones de interés público, e, incluso, que la propia determinación de los supuestos, condiciones y alcance de las futuras modificaciones impli-

41 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J (2011): «La tramitación de los futuros modificados de contratos del sector público con la nueva Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», *Contratación Administrativa Práctica*, 110 (julio).

42 La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón sostuvo, con arreglo a la normativa original de la LCSP, la improcedencia de una modificación del 500 % del precio (Informe núm. 3/2009 de 15 de abril).

quen de por sí la justificación anticipada de concurrir esas razones, dado que en el expediente deberá justificarse por qué es conveniente para ese interés público articular opciones de futura o futuras modificaciones contractuales.

En todo caso parece que en materia de "modificaciones previstas ex ante", hay una notable corrección al principio de potestad administrativa de modificación pues queda reducida a impulsar su activación cuando se produzcan esas circunstancias predeterminadas que, en todo caso, habrán de discurrir dentro de los márgenes preestablecidos[43].

Pero ¿también habrán de concurrir el mismo tipo de razones de "interés público" para insertar posibilidades de modificación o activarlas en los contratos que concierten los poderes adjudicadores que no sean administraciones públicas, sean o no de regulación armonizada?, o, ¿quedará en estos supuestos sujeto a la autonomía de la voluntad de las partes la posibilidad de activarlas o no? Al respecto, puede resultar significativo que no haya menciones expresas al "Interés Público" en los nuevos arts. 105 a 108 TR aunque la doctrina lo presupone en armonía con la jurisprudencia europea[44]. Por consiguiente en los contratos privados habrá que estar en cuanto al ejercicio de las posibilidades contractuales de modificación a lo que explícitamente se haya pactado, obviamente dentro de esos límites no traspasables tan repetidamente aludidos. De esta manera el ente adjudicador con la sola alegación de razones de interés público, no podrá imponer a la contraparte modificaciones que aunque incardinables en el contexto del pacto, su iniciativa no se hubiera claramente asignado en el mismo al ente adjudicador. Por lo demás, parece habrá que aplicar también la doctrina y jurisprudencia civilística en cuanto a los límites de la autonomía de la voluntad

b) Por si fueran pocas las prevenciones del primer párrafo del art. 106, su segundo párrafo añade casi en tromba: *A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas*. Podría entenderse que es en alguna medida una reiteración de lo ya dicho en el primero y por tanto, quizá innecesario en alguno de sus postulados. Y así cabría pensar que las alusiones a la definición

43 MELLADO RUIZ, L, (2011): *op. cit.*

44 GIMENO FELIÚ, J.Mª. (2011): «El régimen de modificación de los contratos públicos regulación actual y perspectivas de cambio», *REDA*, 149-201, p. 53.

de los "supuestos" con "total concreción por referencia a circunstancias que cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva", es ya un valor entendido dentro de las exigencias de establecerlo de forma "clara precisa e inequívoca" y precisando sus "límites y alcance".

Ofrece mayor interés el final de este párrafo segundo en cuanto condensa la Jurisprudencia Comunitaria de la necesidad de expresar los supuestos/condiciones de la futura modificación con el suficiente detalle como para *permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta*. Y también lo tienen sus últimas palabras por las que debe estar claro en el pliego y/o anuncio en qué medida las futuras modificaciones condicionan la aptitud de los licitadores. Es decir, habrá de advertirse perfectamente que como consecuencia de esas eventuales modificaciones las condiciones de capacidad y solvencia alcanzan determinado nivel (por ejemplo, de clasificación en el contrato administrativo de obras), de manera que los concurrentes a la licitación deberán ostentarlas de antemano. También habrá de recoger el pliego/anuncio en qué manera –si es que ocurre, ya que no es obligado– las respuestas de los licitadores en las ofertas a esas eventuales modificaciones habrán de ser valoradas al efectuar la adjudicación.

C. *El artículo 107 TRLCSP. Modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación*

a) *Enumeración de las circunstancias tasadas que posibilitan modificar*

El número o apdo. 1 de este artículo se inicia con la rotunda advertencia de que si no se ha previsto en los pliegos/anuncio la posibilidad de modificar el contrato en el futuro, sólo podrá llevarse a cabo de concurrir alguna de las *circunstancias* concretas que a continuación señala[45]. Entiendo que el precepto es de general aplicación en todo caso. Es decir, que ante un contrato regido por un pliego/anuncio que prevea un determinado régimen de modificación, cabrá también hacerlo si concurren las tasadas circunstancias modificatorias de este artículo pero no las convencionales. Parece pues que esas circunstancias que permitirán modificar el contrato en ausencia de previsiones, son en principio tasadas. Ahora bien, quizá no sean tan cerradas[46] como primera vista pudiera parecer. Examinémoslas:

45 Cabe advertir una extraordinaria sintonía entre este articulo 92.4 y determinadas disposiciones del italiano «Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture in attuazione delle Directive 2004/17 y 22004/18», aprobado por Decreto Legislativo de 12 de abril de 2006. Especialmente, su art. 132, referido a las variantes en el curso de ejecución de obras.

46 MELLADO RUIZ, L. (2010): *op. cit*.

- *Inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.*

La primera exigencia será la constatación y prueba de que la prestación tal y como ha sido contratada es *inadecuada* para satisfacer las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato. Y la segunda, que tal inadecuación es producto de errores ú omisiones padecidos *en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.* Pero el término "inadecuación" admite matices e incluso tiene amplio espectro como puede colegirse consultando el Diccionario de la Real Academia. Según este, algo es adecuado si resulta apropiado o acomodado a sus condiciones, circunstancias u objeto, por lo que existirá inadecuación cuando ello no se produzca. Así pues el empleo de este vocablo, sin matices, entiendo que no se ha hecho a "humo de pajas", sino tratando de propiciar razonablemente al alza las posibilidades de corrección o reconsideración de aquello que, en definitiva, resulte inapropiado como consecuencia de esos errores u omisiones para el buen fin de la prestación. Algún autor opina que el error o la omisión *necesariamente han de revestir un carácter sustancial pues de no ser así la modificación no sería necesaria* [...] *no por ello su corrección mediante la modificación del contrato ha de implicar necesariamente una alteración sustancial de la función y características esenciales de la prestación contratada*[47]. El lector avisado advertirá que no es lo mismo el error que la omisión, y que el texto legal no gradúa cual deba ser su alcance, o si estos podrán ser tanto los excusables como los inexcusables. Por decirlo de otro modo, no es irrazonable que en determinado tipo de contratos –por ejemplo, en el de obra y más si lo es de restauración o rehabilitación– se constate a posteriori la presencia de errores y omisiones de proyección. Es más, ante tan frecuente moneda es más lógico acudir a la subsanación que a la ruptura. Por tanto, el camino de la modificación en estas situaciones no debe de ser innecesariamente dificultado, siempre y cuando no se alteren las *condiciones esenciales* de la licitación y adjudicación en los términos que establecen los números 2 y 3 de este artículo.

- *Inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinen su falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato y que no fuesen previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.*

47 DÍEZ CALZADA, J.R, (2011): *op. cit.*

Frente al error o la omisión[48], incompatibles con la idea de previsión, exige la ley en esta segunda causa que la inadecuación del proyecto o las especificaciones venga acompañada por la nota de la imprevisibilidad de las circunstancias que lo provocan, calificada, además, por la exigencia de haberse aplicado toda la diligencia requerida por la buena práctica profesional en detectar y prevenir su surgimiento.

Se constata de nuevo la utilización del término *inadecuación* que pudiera reforzar la tesis de inclinarse el legislador por una interpretación posibilista de las causas que permiten esta modificación no convencional, aunque las califique seguidamente de objetivas. Adviértase por otra parte que el sintagma *falta de idoneidad* que maneja el precepto es también claramente polisémico. El mismo añade a título enunciativo como demuestra la expresión "o similares", las circunstancias sobrevenidas que pueden ahormar y justificar la modificación. Y cita expresamente las de tipo geológico, hídrico, arqueológico y medioambiental que normalmente concurren en el contrato de obra o en el de concesión de obra pública, pero menos frecuentemente en los otros tipos contractuales. Está claro que la aparición de circunstancias inesperadas de ese carácter son las que tradicionalmente se han esgrimido para la modificación contractual, por lo que nada nuevo bajo el sol, si no es la prevención y exigencia de haberse observado la diligencia profesional debida, lo cual tampoco será de difícil argumentación y prueba en muchos casos.

Sobre esta circunstancia y la anterior, caracterizadas por convertir en "inadecuada" la prestación tal como originalmente fue contratada, el Consejo se Estado en su dictamen 215/2009 manifestaba: *Estas dos causas hacen referencia a situaciones en las que la modificación se justifica por las deficiencias del proyecto o de las especificaciones técnicas, si bien, en el primer caso, basta la existencia de errores u omisiones, en tanto que, en el segundo, la inadecuación de tales documentos tiene que ser imprevisible aplicando la diligencia exigida en atención a una buena práctica profesional. En otras palabras, aunque no se diga expresamente, parece que se pretende dar un tratamiento diferente en función de si el contratista fue o no el autor del proyecto o intervino en la redacción de las especificaciones técnicas: en caso negativo, cualquier error u omisión, que no le sería en ningún caso imputable, justifica la modificación contractual no prevista en los documentos de licitación; en cam-*

48 MATILLA VAZQUEZ, F.J. (2010): «Nuevo régimen jurídico para las modificaciones de los contratos públicos en el proyecto de ley de economía sostenible», *Revista Aragonesa de administración pública*, 37 (diciembre), pp. 317-351. Estima que las dos primeras circunstancias se basan en la existencia de errores en el proyecto. Se pregunta si todo error puede justificar un modificado, sugiriendo para pronunciarse acudir al principio de proporcionalidad.

bio, en caso afirmativo, para que el error u omisión haga posible dicha modificación, es preciso que no fuera previsible con la diligencia de un buen profesional. Tales diferencias en el tratamiento tienen fundamento bastante; no en vano, el Consejo de Estado ha tomado reiteradamente en consideración –a la hora de apreciar la concurrencia de causas imprevistas como requisito de ejercicio del ius variandi– *el hecho de que la elaboración del proyecto originario no corriese a cargo de la sociedad contratista, a la que resulta ajena cualquier posible deficiencia o imprevisión, pues tal requisito debe ser apreciado de modo diferente según el contratista sea o no autor del proyecto y por consiguiente tenga o no la obligación contractual de redactar un proyecto viable y prever y dar solución a posibles incidencias posteriores con arreglo a la lex artis aplicable (ver, por ejemplo, dictamen del expediente número 403/2006, de 4 de mayo). Ahora bien, con el objetivo de disipar cualquier duda, convendría revisar la redacción de los dos párrafos transcritos, dejando claro que el primero resulta aplicable al caso de que el contratista no sea autor del proyecto y el segundo al supuesto contrario.* Sin embargo, no recogió el texto definitivo de la Ley esas distinciones que apunta el Consejo de Estado, sobre todo el acento diferenciador para el supuesto de la letra b) de que el contratista haya intervenido o no en el proyecto o especificaciones técnicas, por lo que constreñir su interpretación a esos criterios puede resultar inconveniente y excesivamente rígido.

- *Fuerza mayor o caso fortuito que hiciesen imposible la realización de la prestación en los términos inicialmente definidos.*

La primera impresión ante la cita de *la fuerza mayor* es que para configurar su concepto y supuestos deba acudirse al art. 231 del TRLCSP. Estimo que no es así. Y ello porque en este caso la figura de la "fuerza mayor" se asocia al "caso fortuito" que no aparece citado en ningún otro precepto del TRLCSP. Fuerza mayor y caso fortuito son dos expresiones clásicas del derecho civil que el Código Civil no define pero que dimanan ambos de su art. 1105. No es fácil distinguirlos y quizá no haya que hacerlo, como sugiere este artículo ahora del TRLCSP en que van asociados, salvo que la norma admita como causa de exoneración la presencia de uno pero no de la otra y viceversa. Por consiguiente, razón tiene la Abogacía del Estado cuando sostiene en su Circular 1/2011 de 7 de abril de 2011 (citada) que [...] *hay que entender que el concepto de fuerza mayor a que se refiere el precepto trascrito no es el que establece descriptivamente el art. 214 de la LCSP* –hoy 231 TR–*, ya que este precepto se refiere en concreto al contratos de obras (y a la fase de ejecución de las obras en el contrato de concesión de obra pública) siendo así que la regla del art. 92 quater, apdo 1 c) de la LCSP* –107 TR– *es aplicable a todos los contratos que regula este texto legal. Es por ello por lo que el concepto de fuerza mayor que ha de tenerse en cuenta a los efectos del precepto legal últimamente citado no es el art. 214, sino el que resulta del art. 1105 del Código Civil.*

Como consecuencia de lo anterior habrá que acudir a la Jurisprudencia y Doctrina civilística para ahormar el concepto y supuestos de fuerza mayor/caso fortuito. Por resumir, cabe apuntar que fuerza mayor se asocia a lo inevitable, y caso fortuito a lo imprevisible. Obviamente, inevitabilidad e imprevisibilidad permiten una casuística bastante mayor que la interpretación restrictiva establecida por la doctrina y jurisprudencia del concepto fuerza mayor, ahora recogido en el 231 TRLCSP para exonerar al contratista de los daños y perjuicios producidos en la obra ante determinados acontecimientos.

En cualquier caso constatar que la concurrencia de esa circunstancia externa que imprevisible o inevitablemente se cierne sobre la ejecución del contrato no es necesario que lo haga imposible lo que daría lugar a su resolución, sino que lo imposibilite en alguno de los términos en que estaba concebido. Ello nos lleva quizá de nuevo al mismo supuesto anterior pero notablemente ampliado, aunque eso si, siempre que no se extralimiten las líneas rojas que marcan los números 2 y 3 de este articulo.

- *Conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejoren notoriamente, siempre que su disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la adjudicación del contrato.*

Es esta una cláusula legal de progreso cuya utilización no exige *necesidad*, sino sólo *conveniencia*, si bien los avances (quizá determinables con arreglo a la legislación de patentes)[49] que se introduzcan deben mejorar notablemente la prestación. Entendemos que esa conveniencia debe serlo para ambas partes en los contratos de los poderes adjudicadores que no sean administración pública, y por tanto la inclusión en ellos de esos nuevos avances solo es posible mediante pacto; sin embargo en los administrativos podrán imponerse por la Administración aunque observando los demás condicionantes que este art. 107 establece. Debe ponerse énfasis en que en algunos contratos –pensemos suministro de equipos informáticos– la presencia de novedades técnicas se produce de forma vertiginosa de suerte que soluciones previstas en los pliegos quedan a veces obsoletas en el momento de ejecutar la prestación. Por ello resultará mucho más práctico establecer formulas de modificación paccionadas con arreglo a las determinaciones del art. 106 TRLCSP.

- *Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.*

49 DÍEZ CALZADA, J.R. (2011): *op. cit.*

Para los contratos administrativos, se trata de una manifestación del denominado factum principis mucho más matizada, al menos en apariencia, a como lo hacen otras legislaciones europeas. Véase como ejemplo lo señalado en el art. 132.1.a)[50] del italiano Codice d'appalti (citado).

En nuestro caso parecería que sólo es pertinente esta circunstancia cuando se trate de *ajustar* la prestación, lo cual implica reducir el campo de posibilidades; y que, además, ello obedezca a que las nuevas especificaciones técnicas provengan del campo de la ingeniería o la arquitectura, habida cuenta que las focaliza en el ámbito medioambiental, urbanístico, de seguridad o de la accesibilidad.

Sin embargo debe superase una interpretación restrictiva de ese jaez. De no hacerlo quedaría comprometida su aplicación en contratos que no fueran de obras o concesión de obras públicas. Por ello cumple una interpretación amplia de forma que se acerque al más operativo de la ley italiana que hemos transcrito, máxime habida cuenta de los poderosos condicionantes que para todos los supuestos añaden los números 2 y 3 de este art. 107 TRLCSP.

Pero en los contratos que no sean administrativos la posibilidad de imponer por el ente contratante las modificaciones pertinentes, de acaecer las dos últimas circunstancias, resulta más que problemática si no es de manera consensuada. Otra cosa es que en vía judicial, por supuesto civil, puedan conseguirse mediante una interpretación progresiva en favor del cumplimiento del contrato con arreglo al art. 1258 del CC, lo cual conllevará el correspondiente ajuste de la contraprestación económica.

b) *La inalterabilidad de las condiciones esenciales como presupuesto de las modificaciones imprevistas y su intento de concreción legal*

El núm. 2 de este art. 107 prohíbe para las modificaciones no previstas en el pliego alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación. Erige, por tanto, como principio sustancial –por cierto coincidente con la jurisprudencia comunitaria y con la europea carta de emplazamiento comentada– que no se "alteren las *condiciones esenciales* de la licitación y adjudicación". Pero, ¿cuáles son estas[51]? Parece ser que pese a la difícil concreción apriorística del concepto jurídico indeterminado "condiciones esenciales" que ya puso de manifiesto la JCCAE en informes 43/08 de 28 de Julio de 2008 y 5/10 de 23 de ju-

50 "Le varianti in corso d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista e il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi: *a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari...*"

51 Vid. MELLADO RUIZ, L. (2010): *op. cit.*; y MATILLA VAZQUEZ, F. (2010): *op. cit.*

lio de 2010, el nuevo texto legal intenta acotarlo. Y como quiera que esta ley no da puntada sin hilo, habrá que indagar por qué intenta empresa tan complicada. ¿Acaso está tratando de evitar interpretaciones excesivamente restrictivas privilegiando el criterio por el cual sólo se incurrirá en modificación de las condiciones esenciales cuando nos encontremos exactamente en los casos descritos en este núm. 3? No hemos encontrado en el debate parlamentario de la LES referencias al respecto, aunque hemos visto alusiones a las "condiciones esenciales de los contratos [públicos]" en alguna enmienda del grupo catalán de CiU tendente a propiciar la aplicación del principio de restablecimiento del equilibrio económico en el caso modificaciones de las condiciones esenciales del contrato público. Pudiera ello dar a entender, mutatis mutandis, cierta apertura a la "modificabilidad de las mismas", y, por ende, la presencia de un sentimiento compartido de posibilismo. Por consiguiente, sugerimos una interpretación integradora y flexible que permita ahormar modificaciones, sobre todo en los contratos administrativos, que en muchos casos vienen demandadas por la dinámica del contrato y el evidente interés público de su realización en las mejores condiciones posibles para los ciudadanos que en definitiva son los que los pagan y disfrutan.

De todas maneras, no acaban con lo anterior las prevenciones sobre las modificaciones contractuales no previstas en el pliego. Se añade algo más: que la modificación se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para solventar los problemas que se ciernen sobre el contrato por la presencia de esas circunstancias sobrevenidas. Rige pues el principio de modificación mínima.

Pero volviendo a la acotación del sintagma "condiciones esenciales", algún comentario merecen los supuestos de concreción conceptual que efectúa el núm. 3 de este artículo:

- *Cuando la modificación varíe sustancialmente la función y características esenciales de la prestación inicialmente contratada.*

Parece que esa sustancial variación –que excluye las de detalle o los simples ajustes– debe afectar conjuntamente a dos aspectos de la prestación contratada: a la función, pero también a sus "características esenciales". Por función puede entenderse adecuación de la prestación a los fines para los que fue concebida y contratada, por ello estaremos en el caso sólo cuando se pretenda algo sustancialmente distinto al designio primigenio.

Pero incluso cuando la modificación vaya apartarse notablemente del designio primigenio, si en definitiva las características, entendidas como los aspectos materiales o físicos de la prestación, no cambian de manera esencial, podrá –siempre que no concurra ningún otro de los impedimentos que desgrana este núm. 3 en las letras siguientes– modificarse el contrato.

- *Cuando la modificación altere la relación entre la prestación contratada y el precio, tal y como esa relación quedó definida por las condiciones de la adjudicación.*

No es fácil saber qué quiere impedirse con esta prevención. Una respuesta podría encontrarse en la interpretación del verbo *alterar*. La RAE ofrece los siguientes significados: cambiar la esencia o forma de una cosa; como sinónimo de perturbar, trastornar e inquietar; y, estropear, dañar, descomponer. Podría intentarse un sincretismo de los tres significados habida cuenta de que la ley está pretendiendo acotar el significado de lo que son las condiciones esenciales de la adjudicación o licitación. Por consiguiente, para que juegue este impedimento la ecuación prestación/precio habría de quedar profundamente trastocada en su esencia con la introducción de la modificación pretendida. Parece en principio difícil poder dañar esencialmente esta ecuación dado el límite adicional de no rebasar el máximo del 10 % del precio de adjudicación que, en todo caso, establece la letra d) de este núm. 3. No obstante podría ser posible.

Otra respuesta, quizá menos alambicada, sería que la modificación no incremente significativamente el beneficio del contratista sobre el racionalmente previsible del contrato. O como señala Juan Villar[52], esta limitación no debe ser interpretada en el sentido de prohibir incrementos en el precio, sino que han de tomarse como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato y sus bajas, no pudiendo aumentar con ocasión de la modificación el beneficio del contratista.

- *Cuando para la realización de la prestación modificada fuese necesaria una habilitación profesional diferente de la exigida para el contrato inicial o unas condiciones de solvencia sustancialmente distintas.*

En cuanto a la habilitación profesional puede estarse a lo que dice el art. 54.2 del TRLCSP en la interpretación que efectúa la JCCAE en su informe 1/09 de 25 de septiembre de 2009, al decir que la habilitación empresarial o profesional hace referencia más que a la capacitación técnica o profesional, a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión [actividad empresarial] de que se trate.

Y sobre solvencia resulta razonable lo señalado en la Circular del Abogado General del Estado 1/2011 de 7 de abril de 2011: *Parece indudable que, aunque este precepto aluda a la solvencia, debe entenderse que a ella se equipara la clasificación. Partiendo de esta premisa, cabe distinguir tres supuestos que, siguiendo una graduación de mayor a menor intensidad son los siguientes: 1) Que por consecuencia de la modificación se exija el requisito de la clasificación, siendo así que esta no era requerida para el contrato inicial* [...]. *2) Que como conse-*

52 www.contratodeobras.com, tema 18.

cuencia de la modificación se exija clasificación en un grupo o subgrupo distinto del requerido inicialmente. 3) Que manteniéndose el grupo o o subgrupo de clasificación requeridos, por consecuencia de la modificación del contrato se exija la clasificación en una categoría distinta. Puesto que el art. 92 quater, apartado 3 c) de la LCSP hoy 107 TR– *alude a "condiciones de solvencia sustancialmente distintas", cabe razonablemente entender que los supuestos consignados en los apartados 1) y 2) la exigencia de clasificación en un grupo y subgrupo distinto del inicialmente requerido tienen la suficiente importancia o entidad como para concluir que se aprecia una alteración sustancial. Mayores dificultades suscita el supuesto consignado en el apartado 3); no obstante ello, y como criterio orientador, puede entenderse que la exigencia, por consecuencia de la modificación del contrato, de una categoría inmediatamente superiora la inicialmente requerida no constituye modificación sustancial, en tanto que la exigencia, por consecuencia de la modificación de una categoría superior que no sea la inmediata a la inicialmente exigida entraña ya una modificación contractual.*

- *Cuando las modificaciones del contrato igualen o excedan, en más o en menos, el 10 por 100 del precio de adjudicación del contrato; en el caso de modificaciones sucesivas, el conjunto de ellas no podrá superar este límite.*

Parece claro que en materia de modificaciones no previstas existe con carácter general y excluyente un límite que no pude ser traspasado: es el del 10 %, en más o en menos, del precio de adjudicación [obviamente IVA excluido]. Ciertamente este límite se sobrepone a los demás restringiendo notabilísimamente la posibilidad de modificar, máxime habida cuenta que el mismo queda cubierto por la suma de las eventuales modificaciones sucesivas. Así pues, parece que ante la imposibilidad de traspasarlo, si se constata que ya no sirve lo contratado al fin propuesto deberá resolverse el contrato. Ahora bien, ¿puede el Ente contratante por sí y ante sí decidir que ya no sirve el contrato de no modificarse, y que, por tanto, debe resolverse? Tratándose de contratos administrativos podrá decidirlo per se, –o imponer la modificación por las causas anteriores si no se rebasa ese 10 %– sin perjuicio de su revisión jurisdiccional y de indemnizar eventuales daños y perjuicios con arreglo al art. 223 g) en relación con el 228.5 TR en caso de resolución. Pero en los privados la cosa cambia. Es harto dudoso que una parte pueda imponer sin más a la otra la modificación contractual, y menos, su resolución. A falta de acuerdo sólo cabrá que los Tribunales lo impongan.

- *En cualesquiera otros casos en que pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas.*

Esta letra condensa lo fundamental de la Jurisprudencia Comunitaria que recogen carta de emplazamiento y dictamen motivado. Pero esta prevención habrá de contemplarse de manera distinta en los contratos administrativos y en los que no lo son. En los primeros, en virtud de la facultad de la administración de interpretarlos y modificarlos por razones de interés publico (art. 210 TR), parece que podrá decidir si concurre o no esa posible presencia de otros licitadores o la eventualidad de ofertas *sustancialmente* diferentes; y quien impugne la modificación acordada, habrá de probar suficientemente que habrían acudido otros licitadores ú ofertado cosas distintas, situándose al efecto en las circunstancias del momento de presentación. En los contratos no administrativos el Poder Adjudicador no ostentará estas facultades de decisión unilateral, pero en la práctica la situación quizá resultará parecida pues cabe pensar que las impugnaciones a las modificaciones sólo vendrán por parte de terceros despechados, o, quizá, de aprovechados oportunistas.

D. ***El art. 108. Procedimiento***

Dispone:

> *1. En el caso previsto en el artículo 106 las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en el anuncio o en los pliegos.*
>
> *2. Antes de proceder la modificación del contrato con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107, deberá darse audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si éstos se hubiesen preparado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios, para que, en un plazo no inferior a tres días, formule las consideraciones que tenga por conveniente.*
>
> *3. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 211 para el caso de modificaciones que afecten a contratos administrativos.*

a) *Notas generales*

El carácter de prevenciones generales sobre modificación contractual del Título V del Libro I del TRLCSP, explica la parquedad de normas de articulación de los mecanismos para activarlas. En efecto, regulan los dos primeros números de este artículo el *minimum minimorum* procedimental para la modificación de todos los contratos del sector público. Por su parte, el número tres establece las exigencias procedimentales generales de la modificación de los contratos administrativos al enmarcarse el art. 211 TR que cita dentro del capítulo II del Título I (Normas Generales) del Libro IV sobre efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Por tanto, esa llama-

da a las especificidades normativas de los administrativos debe hacerse extensiva a todas las particularidades y exigencias que sobre la materia regula ese Libro IV para cada uno de los distintos tipos contractuales genuinamente administrativos.

También con carácter introductorio cabe traer a colación las siguientes consideraciones de la Circular del Abogado General del Estado 1/2011 de 7 de abril de 2011, citada: *Ante la regla del artículo 92 ter de la LCSP* (106 TR) *y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 92 quinquies* (108 TR) *del propio texto legal, han de distinguirse tres supuestos: 1) Modificación de un contrato administrativo. En este primer supuesto y dada la regla establecida en el art. 92 quinquies, apartado 3,* [...] *ha de entenderse que el procedimiento que debe seguirse es el establecido en el art. 195 de la LCSP* (211 TR) *. 2) Modificación de un contrato de una entidad del sector público estatal que no tenga la condición de Administración Pública. En este supuesto no se establece en la LCSP ninguna regla que fije el procedimiento que deba seguirse. Así las cosas, y dado que no resulta aplicable el procedimiento del art. 195 de dicho texto legal, hay que entender que el procedimiento será el que se determine en la documentación que rija la licitación por el ente organismo o entidad contratante, que podrá aplicar el procedimiento que, en su caso, haya establecido en las normas de contratación a que se refieren los artículos 175 y 176 de la LCSP* (191 y 192 TR)*, si bien deberá darse trámite de audiencia en todo caso al contratista, siendo recomendable el informe de la Asesoría Jurídica. 3) Modificación de contrato privado de la Administración del Estado. Este tercer supuesto no aparece recogido en la LCSP. Así las cosas, y dado que, de una parte, el procedimiento del art. 195 se refiere a los contratos administrativos*, [...] *y de otra parte el supuesto que ahora se considera puede conceptuarse como equivalente al señalado en el anterior apartado 2, cabe razonablemente entender que el procedimiento que debe seguirse es el indicado en dicho apartado.*

E insistiendo en algunos aspectos de esas prevenciones y notas generales, constatar que en todos los contratos cuando los proyectos o especificaciones técnicas se hubieran redactado por tercero ajeno al órgano de contratación, en virtud de contrato de servicios, debe dársele audiencia para alegaciones por plazo no inferior a tres días naturales. Pero, ¿debe entenderse por tercero ajeno todo aquel que no tenga una dependencia laboral, funcionarial o societaria directa e indiscutible con el ente del sector público contratante? Creo que no. Puede ocurrir que esa confección ajena no se haya efectuado en virtud de contrato de servicios cual sucedería, por ejemplo, con un proyecto de carretera redactado por los servicios técnicos propios de la Diputación Provincial y ofrecido a una Sociedad Estatal –poder adjudicador– como Aguas de la Cuenca del Ebro SA para su contratación. Por tanto, si no hay contrato de servicios

huelga la audiencia que viene exigida en función de las eventuales responsabilidades del redactor por errores, defectos u omisiones dimanantes de culpa contractual.

Asimismo conviene destacar que para los contratos no administrativos concede la ley amplio margen de diseño del mecanismo procedimental, dado que la única prevención es que figure en el pliego o en el anuncio *la forma* de hacerlo. Ello inquiere si para los contratos de Regulación Armonizada –por supuesto, no administrativos–, el procedimiento a diseñar debe seguir los dictados establecidos para la modificación de los contratos administrativos. Entiendo que no, aunque no hay inconveniente en asomarse al espejo de la ley cuando regula lo correspondiente a estos contratos. Obviamente, si en los sujetos a Regulación Armonizada –no administrativos– existe esa libertad, mayor razón habrá en los no sujetos. También cabe preguntarse si las "Instrucciones" a que alude el art. 191 TR –concebidas para establecer las normas de la adjudicación de contratos no armonizados de los entes no administrativos– podrán diseñar el procedimiento para llevarlo a cabo. No se aprecia objeción al respecto.

b) *Acotaciones sobre el procedimiento para la modificación en los contratos administrativos*

Cual sostiene Martínez Fernández[53] es estrecho el margen para configurarlo fuera de los límites legales y reglamentarios dadas las exigencias del art. 211 TRLCSP. En cualquier caso, la remisión del número 3 de este art. 108 al art. 211 no agota el tema procedimental. En efecto, este se limita a establecer la necesaria audiencia al contratista en el núm. 1, el informe, también previo, de los servicios jurídicos en la Administración Estatal y la Seguridad Social en el núm. 2, y en el núm. 3 el informe del Consejo de Estado –u Órgano Consultivo equivalente de la respectiva Comunidad Autónoma– en el caso de modificaciones cuya cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 % del precio primitivo del contrato y este sea igual o superior a 6.000.000 de euros. Nótese que ese porcentaje del 10% fue introducido por la LES frente al original 20%, en congruencia con las determinaciones generales sobre modificaciones contractuales vistas precedentemente. Por tanto, ahora no son posibles modificaciones imprevistas si superan ese 10 % del precio de adjudicación, y, por ello el informe del Consejo de Estado u Órgano Consultivo autonómico queda reservado para las modificaciones que previstas en el pliego su activación o puesta en marcha represente superar ese 10 %, además de insertarse en contratos de 6.000.000 € o mas.

53 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. (2011): *op. cit.*

También como cuestión de orden procedimental, cabe aludir al número 2 del art. 219 TR, en cuanto dispone que las modificaciones deberán *formalizarse* conforme al art. 156. Hay un aspecto al hilo de la formalización de las modificaciones que resulta sugerente: ¿Son susceptibles de impugnar, naturalmente en el caso de contratos de regulación armonizada, mediante el Recurso Especial (hoy arts. 40 a 49 TRLCSP) las resoluciones que activen o pongan en marcha las modificaciones que como previsión contemplen los pliegos? A pesar de algunas opiniones a favor, no parece esta tesis muy plausible. Y ello, porque la modificación de los contratos afecta fundamentalmente a lo que es ejecución de los mismos, y el recurso especial esta concebido para depurar los actos contrarios al ordenamiento jurídico en fase de preparación y adjudicación. Pero además, porque la concreción de la modificación cuando esté prevista, al ser consecuencia directa del pliego conlleva que si este no fue impugnado en su momento mediante ese especial recurso, no quepa a posteriori. También debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 195.4 (211.4 TR) –que conserva su redacción inicial, al no haber sido afectado ni por la Ley 34/2010 que reformó el Recurso Especial, ni por la LES–, por el cual *los acuerdos que adopte el órgano de contratación* –obviamente en materia de interpretación, modificación y resolución– *pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos*.

Y si se descarta la posibilidad de recurso especial respecto de los actos de activación de las modificaciones convencionales, todavía más problemático resulta depurar la introducción de modificaciones "imprevistas" del art. 107 TRLCSP a través del recurso especial. En cualquier caso, la discusión parece haber sido zanjada con la adición al art. 310.2 c) de la LCSP por obra del núm. 8 de la Disposición Final de la Ley 24/2011 de 1 de agosto de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y de la Seguridad (*BOE* núm. 184 de 2 de agosto de 2011), del siguiente párrafo que hoy luce en el art. 40.2.c) del TRLCSP: *Sin embargo, no serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de los órganos de contratación dictados en relación con las modificaciones contractuales no previstas en el pliego que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 a 107, sea preciso realizar una vez adjudicados los contratos tanto si acuerdan como si no la resolución y la celebración de nueva licitación*[54].

54 Críticas poco favorables ha merecido esta adición legal aclaratoria. Por ejemplo, GALLEGO CÓRCOLES, I. (2011): «La apresurada exclusión de las modificaciones contractuales del ámbito del recurso especial en materia de contratación»; y BERNAL BLAY, M.A. (2011): «El control sobre la modificación de los contratos públicos», ambos en *Observatorio de Contratos Públicos*. <www.obpc.es>.

Ante esta precisión legal podría volverse a plantear, ya que el precepto añadido solo se refiere a las modificaciones contractuales NO previstas en el pliego ignorando las previstas, si ante estas cabe el Recurso Especial. Estimo, por las razones ya dichas, que no es procedente.

Otro de los aspectos generales ligado a la modificación de los contratos administrativos es la referente al plazo para tramitar el expediente, resolver y notificar el acto administrativo por el que se acuerde. Sin olvidar que en presencia de contratos administrativos la modificación fluye del uso de las potestades que al respecto dispone la Administración, la iniciativa de modificar puede provenir, como de hecho sucede muy frecuentemente, de petición expresa del contratista. Puede entenderse que con carácter general este plazo es de 3 meses al no existir otro específico señalado en la Ley, como por ejemplo ocurre en los procedimientos de resolución contractual que en Aragón, en virtud de lo dispuesto en el articulo 13 de la Ley 3/2011 de 24 de febrero[55], es de 6 meses.

Y otra cuestión de interés en los expedientes de modificación contractual administrativa es el efecto del silencio administrativo. Pues bien, ante solicitud de modificar o sobre determinados aspectos de la misma, la falta de resolución administrativa conlleva su denegación tácita. Es decir, el silencio tiene efecto negativo, y ello en virtud de lo dispuesto en el remodelado número 2 de esa Disposición Final 8ª de LCPS por obra de la Ley de Economía Sostenible (hoy DF 3ª.2 TRLCSP).

Ninguna alusión procedimental contempla el núm. 3 de este art. 108 TR respecto de la modificación de los contratos de los entes locales. No obstante las señaladas son aplicables con las adaptaciones que impone la Disposición Adicional segunda del TRLCSP. Y así, ese informe de los servicios jurídicos habrá de emitirse por el secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento a la corporación.

Pero el TRLCSP, en su Libro IV reservado a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos *administrativos*, dispone especialidades procedimentales respecto de la modificación de ciertos contratos que destacaremos al examinar las particularidades de la modificación de cada uno de ellos.

E. *El régimen transitorio*

La DT 7ª de la LES dispuso sobre los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor que se regirían *en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la*

55 Contra esta ley aragonesa pende recurso de inconstitucionalidad núm. 6720-2011, en relación con los arts. 6 y 10 interpuesto por el Presidente del Gobierno de España.

normativa anterior. Sin embargo nada señaló en relación con los expedientes de contratación iniciados antes de su entrada en vigor, pero adjudicados luego, ocasionando una laguna legal a rellenar.

La Comisión Consultiva de Contratación de la Junta de Andalucía[56], en Recomendación 1/2011 de 29 de marzo, sostuvo *la aplicación a estos supuestos de los mismos criterios contenidos en la disposición transitoria primera, apartado primero de la Ley 30/2007*. Es decir, *los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. Y a estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos*. Por ello, añadía que *los expedientes de contratación en los que aún no se hubiera abierto la fase de licitación deberían adaptar sus previsiones a la LCSP reformada, incorporando el régimen que prevé la Ley 2/201*.

Por su parte, la Circular del Abogado General del Estado 1/2011 de 7 de abril de 2011, citada, sin dejar de afirmar el claro sentido de esta DT 7ª al que no renuncia, estima que el criterio correcto, por ajustado al derecho de la UE, consistiría en entender que el nuevo régimen de modificación del contrato es aplicable no sólo a los contratos que se adjudiquen tras la entrada en vigor de la LES, sino también a los contratos ya adjudicados con anterioridad a la vigencia de esta norma legal y que actualmente está en fase de ejecución, en razón de que ese régimen de ejecución no surge ex novo, sino que venía exigido por el Derecho de la Unión Europea.

2. **Amenazas de desnaturalización del nuevo régimen modificatorio**

La decidida apuesta europea por el mercado (y los mercaderes) propicia que uno de sus puntales sea la creciente tutela de los licitadores y contratistas que como mancha de aceite se propaga a la compleja problemática de la ejecución y liquidación de los contratos públicos. Pero tal incremento de garantías lo es en detrimento de facultades de los entes públicos contratantes sobre los que, además, se hace recaer la sospecha, en parte ganada, de ineficacia, ineficiencia y corrupción.

La presencia de corrupción en la contratación pública es tan vieja como la humanidad y requiere, obviamente, la connivencia viciosa de ambas partes:

56 En el mismo sentido el informe núm. 23 de 12 de Septiembre de 2011 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, y el Acuerdo núm. 4 de 26 de abril de 2011 de la Junta de Contratación de Madrid.

entes públicos y contratistas[57]. Pero si en la balanza pusiéramos a unos y otros, mucho me temo que se inclinaría en contra del contratista. Y es natural, este no tiene como divisa el interés público sino el propio. De todos modos, con ser frecuentes y sonados los casos de corrupción de autoridades y servidores públicos, en modo alguno puede generalizarse que todos lo sean. Es más, el verdadero profesional de la función pública suele resistirse numantinamente a los cantos de sirena del contratista y a las indicaciones sutiles que a veces los políticos vierten.

Sin embargo, ese reforzamiento de la posición del contratista impulsará que a menudo traten de servirse inadecuadamente de los instrumentos establecidos como garantías de los principios de igualdad, transparencia, concurrencia, e idónea utilización de los fondos públicos, en beneficio propio, siendo peor el remedio que la enfermedad. Y esto puede pasar visto a lo que abocan algunas drásticas soluciones que la Ley articula. Me refiero, naturalmente, a la necesidad de resolver el contrato administrativo ante la imposibilidad de modificarlo [art. 223 g), TRLCSP] con arreglo al estrecho margen que ante circunstancias no previstas impone la ley. Es más que posible que el tradicional temor a resolver, con el cortejo de paralizaciones, tramitación de un nuevo proceso de adjudicación, búsqueda de créditos suplementarios etc., quiera ser utilizado torticeramente de dos maneras: o forzando falsas apariencias de encajar las modificaciones imprevistas en los supuestos legales a costa de una merma de la calidad, e, incluso la seguridad en las prestaciones; o como puerta de escape, con beneficios, ante un contrato en el que obtenerlos se pone cuesta arriba. Y estas tentaciones viciosas todavía serán más fuertes en presencia de contratos privados de entes públicos desprovistos de potestades y autotulela pero cuya idiosincrasia y "modus operandi" en poco difiere de la administración pública.

IV. ESPECIALIDADES RESPECTO DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TRAS LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

1. Recapitulación de los principios generales

A. *La obligada rectificación de las determinaciones originariamente previstas en la LCSP sobre modificación de los contratos administrativos*

Tras las admoniciones de la Comisión Europea, resultaba obligado modificar drásticamente el texto original del articulo 202 LCSP referido a los contratos

57 FATÁS CABEZA, G. (2012): en su Mirador de *Heraldo de Aragón* de 22 de enero, titulado «Inventar el infierno», refiere los tormentos de conciencia del devoto Simón Acirón quien

administrativos, así como las especialidades modificatorias establecidas originariamente para cada tipo de contrato administrativo dentro de ese Libro IV sobre efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos en su redacción inicial.

Sobre esos preceptos la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado había fijado su posición, seguramente algo forzada, en dos significativos Informes, el 43/2008 de 28 de Julio de 2008 y el 5/2010 de 23 de Julio de 2010, en los que recordaba, resumiendo mucho, la posibilidad de modificar por causas previstas en el pliego, pero también por motivos de interés publico; que ante su imprevisión, habrían de cumplirse tres requisitos: a) respondiera a necesidades de interés público, [y para atender a causas imprevistas], b) se justificara debidamente esa necesidad en el expediente, y c) no afectaran a las condiciones esenciales del contrato. Por el contrario, si los documentos contractuales contemplaban expresamente la posibi- lidad de modificar determinadas cláusulas, bastaría con indicar cuáles y en qué términos, siendo indiferente su carácter de condiciones esenciales del contrato. Advertía, asimismo, de la dificultad apriorística del concepto de condiciones esenciales considerando como tales aquellas que de haber figurado en la licitación hubieran permitido la presencia de otros licitadores u ofertas, así como aquellas cuya alteración desnaturalizara sustancialmente el objeto del contrato, admitiendo como norma interpretativa general del concepto "alteración sustancial" la referida exclusivamente para el contrato administrativo de obra en el texto del primitivo art. 221.1 LCSP. Imprevista sería para la JCCAE la circunstancia no atisbable con arreglo a las normas del criterio humano ni achacable a negligencia.

B. *Las normas comunes sobre modificación de los contratos administrativos tras la LES*

a) El art. 210 TRLCSP –no afectado por la LES– reconoce como prerrogativa de la administración la de *modificarlos por razones de interés público.* Por su parte, el art. 211 TRLCSP concerniente al procedimiento para el ejercicio de esa potestad de modificar –y las de interpretar y resolver– conserva su texto original aunque con un matiz importante respecto de la necesidad de informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma como ya hemos visto.

en testamento de 13 de febrero de ¡1401! renegaba de sus trapicheos municipales. El articulista termina: "¿Qué siempre ha sido así? Por eso mismo no hay que resignarse. Y, si ya no sirve el infierno del catecismo, habrá que inventar otro".

Pero la rectificación radical de la LES se centró el art. 202 rotulado ahora como *potestad de modificación del contrato*, cuyo texto ha quedado –hoy en el 219 del TR– reducido a lo siguiente:

1. *Los contratos administrativos sólo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en el Título V del Libro I, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 211.*

   En estos casos, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas.

2. *Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 156.*

Reitera la normativa anterior en cuanto exigencia de razones de interés público, pero conviene matizar según estén previstas o no en los pliegos las opciones modificatorias. Si se trata de activar las previstas, no es precisa mayor justificación de interés público por suponerse implícito por la presencia en el pliego de tales opciones. Bastará comprobar que la materialización de la modificación se adecua a las previsiones, y que no traspasan las líneas rojas impuestas por el art. 105, párrafo 2º. Estas son los únicos límites al no mencionar otros el art. 106, y sin perjuicio de conformar depuradamente las condiciones de modificación y su alcance. Así se colige, por lo demás, del art. 219 que nos ocupa al remitir expresamente a lo dispuesto en ese nuevo Título V del Libro I de la LCSP.

Pero si se trata de modificar el contrato administrativo por concurrir circunstancias imprevistas del art. 107, habrá que explicitar y justificar por qué resulta de interés público la aplicación de la concreta circunstancia legal. Pero caben gradaciones. En efecto, ante el supuesto de la letra a) del núm. uno, errores u omisiones en la redacción del proyecto o en las especificaciones técnicas, parece que bastará la constatación de los mismos y su evaluación sobre la prestación, para comprobar si realizarla manteniendo tales errores u omisiones la convierte o no en inadecuada. Mayores razonamientos y pruebas serán necesarios para justificar la concurrencia y alcance de circunstancias sobrevenidas de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares (letra b) que hagan inadecuada la prestación proyectada al requerirse la probanza de la lex artis ad hoc a la hora de formular los pliegos. Sobre la fuerza mayor (letra c) a lo ya dicho nos remitimos. Y en cuanto a la incorporación de modificaciones en virtud de circunstancias de progreso (letra d) advertir de la necesidad de hilar fino. Sobre el factum principis (letra e) convenir en que el requerimiento de nuevas exigencias legales bastará para acreditarlo. En cualquier caso, corto es el recorrido de estas modificaciones imprevistas que no pueden alterar las condiciones esenciales de licita-

ción y adjudicación aun interpretando flexiblemente las determinaciones del núm. 3 del art. 107, dado el límite del 10 % del precio de adjudicación que actúa también como condición esencial.

Sin embargo, algo sustancial se mantiene: la obligatoriedad para el contratista de la modificación, tanto en las previstas como en las imprevistas que cumplan esos parámetros legales, sin perjuicio del trámite de audiencia ex art. 211.1 TR. Además, en los contratos administrativos a modificar por circunstancias imprevistas del art. 107 TR, habrá de concederse otra audiencia al menos por tres días al redactor de proyecto o de las especificaciones técnicas si se hubieren preparado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios.

La obligación de formalizar las modificaciones [art. 156 TR] conllevará, en principio, que no puedan emprenderse si no precede su formalización. Pero este rigor resulta atemperado vistas las opciones procedimentales de modificación de ciertos tipos de contratos administrativos que sugieren una posible diferenciación conceptual de la formalización inicial de contrato y la formalización de sus modificaciones. También evidencia la no muy meditada reforma del art. 27.1 de la LCSP por la Ley 34/2010 de 5 de Agosto que ahora dispone *Los contratos que celebren los poderes adjudicadores, se perfeccionan por la formalización*[58]. Si la perfección del contrato público depende de su formalización no existiendo mientras tanto, el hecho de que el TRLCSP siga permitiendo modificaciones ejecutables anticipadamente sin formalización (ex art. 234 TRLCSP), hace dudar del carácter constitutivo que se le asigna.

b) La prórroga del contrato administrativo se anuda, además de a las previsiones establecidas ex art. 23.2 TR y concordantes, a determinados eventos que pueden retrasar la ejecución del contrato. Esas prórrogas, auténticas modificaciones contractuales, están sustentadas en la potestad administrativa de *ius variandi* contractual dado el interés público que conlleva el mantenimiento del contrato y, sobre todo, su idónea finalización. Nótese que la aplicación de sanciones por retraso en lugar de resolver que autoriza el art. 196 –hoy 212 TR– en sus números 4 y 6, no cuestionados por las Comisión Europea, supone prorrogar, en definitiva, el contrato. También dimana del ejercicio del *ius variandi* la prórroga prevista en el núm. 2 del art. 213 TR, porque aunque señala la obligatoriedad de concederla si el retraso no obedece a motivos impu-

58 MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (2011): «El nacimiento de los contratos públicos: reflexiones sobre una equivocada transposición de la Directiva comunitaria *de recursos*», *RAP,* 185 (mayo-septiembre), p. 341.

tables al contratista, y este ofrece cumplir sus compromisos con esa prórroga igual al tiempo perdido sin culpa u otra menor, la "potestas" parece clara al encontrarse en manos de la administración decidir si efectivamente el retraso se produjo por causas no imputables al contratista, sin perjuicio, naturalmente, de la revisabilidad de este criterio en vía jurisdiccional.

c) Otra indudable manifestación del *ius variandi* de la administración ligada a la modificación contractual, es la facultad de ordenar la *suspensión* del contrato administrativo bien impidiendo al contratista su inicio, o durante su ejecución, siempre y cuando concurran razones de interés público. Obviamente la suspensión repercute en el plazo de ejecución de ahí que el art. 220 TRLCSP que la disciplina con carácter general para los contratos administrativos, se ubique en el Capítulo IV referente a la modificación de los contratos recogido en el Título I del Libro IV de la LCSP concerniente a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos[59]. Cabría plantearse si ahora –visto lo dicho por la JCCE en el informe trascrito parcialmente al pié– al exigirse no sólo razones de interés público sino la presencia de circunstancias imprevistas para fundamentar esa facultad suspensiva, tal imprevisibilidad debe reconducirse hacia alguno de los supuestos del art. 107 TR. No parece razonable al no resultar plausible una orden de suspensión que tenga como designio modificar las condiciones exigidas por la licitación en beneficio del adjudicatario, o en perjuicio de los que entonces concurrieron a la licitación quienes, de haber previsto tal suspensión, habrían formulado oferta distinta. Otra razón para descartar la devaluación de las posibilidades de suspender es que el núm. 2 del artículo 203 (220 TR), dispone que el contratista ante la misma sólo tendrá derecho al abono de los daños y perjuicios que *efectivamente* sufra. Ello denota su obligación de probarlos, debiendo advertirse, según el Consejo de Estado (dictamen 775/2006 de 15 de Junio 2006, que [...] *el mero retraso en la ejecución de un contrato no comporta de por si que el contratista tenga derecho a percibir una indemnización. Es preciso que*

59 El Informe de la JCCAE núm. 40/08, de 29 de enero de 2009, puso de relieve: *La suspensión a que se refieren los artículos 203 (LCSP) y 102 (LCAP), respectivamente, de las Leyes mencionadas está incluida en el capítulo relativo a la modificación de los contratos, modificaciones que sólo son susceptibles de producirse cuando de modo unilateral las acuerde la Administración por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, (artículo 202 de la LCSP)* [...] *A este respecto hay que decir que la suspensión del plazo de ejecución de un contrato, en la medida que conlleva alteración del previsto en el pliego, es en sí misma un supuesto de modificación, por lo que no puede ser acordada más que cuando concurran los requisitos mencionados en el artículo 202 de la Ley, es decir que se acuerde por razones de interés público y para atender a causas imprevistas.*

dicha demora le haya producido daños reales y acreditados. Naturalmente la facultad de suspender no es ilimitada ya que si se prolonga por más de determinado plazo según sea el tipo de contrato administrativo, el contratista puede resolverlo con derecho a indemnización, por cierto, tasado.

d) Modificación y garantías. El art. 99.3 del TRLCSP dispone para los administrativos que si a consecuencia de una modificación del contrato experimenta variación el precio del mismo, *deberá reajustarse* la garantía, para que guarde la debida proporción con el nuevo precio modificado. Tal ajuste se realizará en el plazo de *quince días* contados desde la fecha en que se notifique al empresario el acuerdo de modificación, no considerando a este efecto las variaciones del precio como consecuencia de revisiones de precios. El art. 60 del todavía aplicable reglamento de la vieja LCAP, el RD 1098/2001 de 12 de octubre, determina los trámites de formalización de las variaciones de las garantías.

2. **Especialidades en la modificación de los distintos contratos administrativos**

A. ***En el contrato administrativo de obras:***

a) *Las determinaciones del texto legal originario y sus modificaciones.*

El primitivo contenido del art. 217, específico de las modificaciones del contrato administrativo de obra, también fue afectado por la LES recibiendo el texto que hoy luce en el art. 234 del TRLCSP. Pero lo que en principio podrían parecer ligeras precisiones con las que adecuarse a la doctrina y jurisprudencia europeas, resultan más significativas si se parte de su riguroso condicionamiento, amén de al art. 202 reformado (hoy 219 TR), a lo establecido en el Título V del Libro I, marco intraspasable de la modificación de todos los contratos públicos. Por tanto, su interpretación en esa clave determinará: a) la necesidad de una doble óptica interpretativa según nos movamos en terreno de modificaciones previstas –que discutiblemente alguna doctrina[60] considera de escasa aplicación– o imprevistas. b) Si trata de las previstas, parece redundante hablar de obligatoriedad del contratista de asumirlas, e improcedente aplicarles el régimen de "supresión o reducción de unidades sin derecho a indemnización" que entendemos diseñado ante la necesidad de hacerlo por causas sobrevenidas e imprevistas. c) Sin perjuicio de lo anterior, podrá pactarse ex ante, como posible modificación, un ajuste de las unidades contempladas en proyecto previendo ampliaciones, supresiones o minoraciones concretas de más amplio espectro o cuantía que el

60 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. (2011): *op. cit.*

que se infiere del párrafo segundo del núm. 1 de este art. 234, y de distintas consecuencias económicas para las partes. d) Pero en el caso de no haber previsión sobre supresión o reducción de unidades y su específico régimen, su imposición al contratista, sin indemnización, está limitada por el diez por ciento del art. 107 núm. 3 en su letra d), puesto que si la supresión o reducción rebasa el diez por ciento de precio de adjudicación, estaremos en el caso de una alteración sustancial que no es factible. e) Hay otra particularidad consecuencia de la LES sobre el núm. 1 de este artículo: la supresión de la palabra *aumento* [de unidades de obra], y de la frase *o sustitución de una clase de fábrica por otra, cuando esta sea una de las comprendidas en el contrato*. ¿Porque estas supresiones? ¿Quizá porque los supuestos de aumento y reordenación de unidades de obra [léase sustitución de una clase de fábrica por otra de las comprendidas en el contrato/proyecto] deban reconducirse al último inciso de la letra c) del núm. 3 de este art. 234 TR?

b) Del mismo modo, hay que entender que el número 2[61] de este art. 234 sólo rige para el caso de no haberse previsto en el pliego otro régimen en orden a la introducción de nuevas unidades de obra. Y recordar que la posibilidad de introducción *de nuevas o diferentes* unidades no pactadas ex ante, también tiene la limitación del diez por ciento del precio de adjudicación establecida el art. 107 núm. 3 en su letra d), sin perjuicio de que al tratarse de una modificación [recuérdese que el este núm. 2 se abre con la frase *cuando las modificaciones*...] su pertinencia estará condicionada por la concurrencia de alguna de las circunstancias del 107. 1. Así pues, este núm. 2 únicamente conserva para la Administración la potestad de configurar los precios aplicables para las mismas. Ahora bien, dado que debe consensuarlos con el contratista[62] (siempre con el fatídico

61 Dice este núm. *2: Cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas* –antes decía no comprendidas– *en el proyecto o cuyas características difieran* –la LES suprimió el adverbio sustancialmente que le acompañaba en lógica coherencia con el principio de proscribir modificaciones sustanciales– *de ellas, los precios aplicables a las mismas serán fijados por la Administración previa audiencia del contratista por el plazo mínimo de tres días hábiles. Si éste no aceptase los precios fijados, el órgano de contratación podrá contratarlas con otro empresario en los mismos precios que hubiese fijado o ejecutarlas directamente.*

62 En definitiva a eso aboca el trámite de audiencia al contratista en que puede no aceptarlos. Cabría plantearse si esta audiencia por tres días hábiles al adjudicatario que señala el núm. 2 del art. 234 TR es la misma, o en su caso puede reconducirse, a la que sobre el proyecto modificado una vez aprobado exige el núm. 3.b) del propio art. 234 si bien por el plazo mínimo de tres días que al no especificar se entienden naturales. Quizá pueda reconducirse habida cuenta de que en su redacción original se prescindió de la frase que recogía su antecedente –el art. 146.2 del TRLCAP– [los precios de aplicación de las mismas

límite en más o en menos del 10 % del precio de la adjudicación), no queda en gran cosa esta facultad. Y más teniendo en cuenta que en el último inciso de este número 2, ha sido eliminado el pronunciamiento final que contemplaba la redacción original de la Ley: *la contratación con otro empresario podrá realizarse por el procedimiento negociado sin publicidad siempre que el importe no exceda del veinte por ciento del precio primitivo del contrato*. La supresión de esta posibilidad conduce a que la contratación con otro empresario debe observar el procedimiento legalmente procedente (arts. 170 y concordantes TRLCSP).

c) Los números 3 y 4 de este artículo establecen especialidades procedimentales para la modificación del contrato administrativo de obras. Aunque su redacción sea muy similar a la original, la influencia sobre ellos del nuevo capítulo V del Libro I hace que su aplicación actual presente aspectos diferentes. En efecto: a) En su redacción y contexto original, marcado por la posibilidad de modificarlo con amplitud, máxime en presencia de acuerdo entre la administración y el contratista, el núm. 3 establecía lo que vino a llamarse el *procedimiento ordinario*. Se caracterizaba –y lo sigue haciendo– por un aspecto singular: que la ejecución de las unidades a introducir pudiera realizarse sin suspender los trabajos, o, si hubiera que hacerlo no perjudicara el interés público. El núm. 4 delineaba el conocido como *procedimiento simplificado* utilizable cuando la introducción de nuevas unidades demandara la suspensión de los trabajos pero esto ocasionara graves perjuicios al interés publico. b) Esos procedimientos estaban diseñados para lo que era rutina habitual: la modificación contractual no prevista en el pliego, pese que el originario art. 202 LCSP en su número 2 disponía *la posibilidad de que el contrato sea modificado y las condiciones en que podrá producirse la modificación de acuerdo con el apartado anterior deberán recogerse en los pliegos y en el documento contractual*. c) Pero ahora está más clara esa doble posibilidad de modificar: por estar expresamente prevista, o por concurrir las circunstancias imprevistas del art. 107 TR. Pero como en los contratos administrativos no es factible diseñar en los pliegos un procedimiento para implementar las modificaciones previstas desligado de las coordenadas legales aplicables, entre las que figuran las establecidas por es-

serán fijados por la administración] *a la vista de la propuesta del director facultativo de las obras y de las observaciones del contratista a esta propuesta en trámite de audiencia...* Pero no parece ni lógico ni aconsejable. El precepto parece seguir persiguiendo que se conozca cuanto antes si al contratista le van a convenir o no los precios de las nuevas o remodeladas unidades que confeccione la dirección técnica y apruebe la administración para luego incardinarlas en el proyecto modificado. Las ventajas de conocer ex ante el posicionamiento del contratista son evidentes pues de haberlas aceptado no podrá rehusarlas luego en trámite de aprobación del expediente de modificación.

tos números 3 y 4 –y también en el 2, en lo que sea pertinente– del art. 234, sin perjuicio de precisiones de detalle, tal esquema procedimental parece que debe seguirse tanto ante modificaciones previstas como imprevistas.

d) Y continuando con las cuestiones que suscitan estos números 3 y 4 del art. 234 TR podemos destacar sobre el procedimiento que hemos llamado *ordinario*, el del núm. 3, que continúa siendo trascendental la iniciativa del director facultativo de alertar sobre la necesidad de modificar –o de poner en marcha el mecanismo modificatorio previsto en los pliegos–, así como de recabar del órgano de contratación la autorización para iniciar el correspondiente expediente que se sustanciará con carácter de urgencia. Pero en esta tramitación hay alguna novedad. Además de la necesidad de redactar un proyecto modificado que habrá de ser técnicamente aprobado[63], y del que se dará audiencia al contratista por al menos tres días [naturales], establece también la letra b) de este núm. 3, otra audiencia por igual plazo que al contratista al *redactor del proyecto*. Y esta audiencia ¿por qué, en qué casos, y, para qué? La respuesta debe buscarse en el art. 105 núm. 2 en relación con el 107 ambos del TR. Dado el carácter prevalente de estos, o por decirlo de otra manera, en consideración a su papel de marco general regulatorio de las modificaciones de los contratos públicos, esa audiencia al redactor del proyecto sólo debería ser obligatoria en los casos en que lo haya sido por un tercero verdaderamente ajeno al órgano de contratación en virtud de contrato de servicios, máxime habida cuenta de que esa audiencia viene dada para "prevenir" al redactor ante una eventual imputación futura de posibles responsabilidades contractuales por defectos de redacción.

Como es natural, cumplidos esos trámites se requiere la aprobación del expediente que implicará la de la modificación para lo cual habrán de haberse asignado los recursos presupuestarios oportunos que también serán aprobados. Debe luego formalizarse la modificación como ya hemos señalado.

63 No es descartable y de hecho ha venido sucediendo con frecuencia, que al recabar el director de la obra la autorización del órgano de contratación para modificar ya esté perfectamente articulada mediante un verdadero proyecto técnico modificado. Obviamente esto es fruto de la "seguridad" del director de que el órgano de contratación no solo aceptará de la necesidad de modificar sino que además lo hará en lo exactos términos del proyecto modificado. Obviamente esto aligera la tramitación pero también esa "seguridad" puede suponer una indeseable colusión con los intereses del contratista. Parece más razonable no dar todo por hecho, y comenzar con una propuesta, aunque con un apreciable grado de detalle y con la articulación de nuevos precios del futuro proyecto modificado que cuenten con a aceptación –o rechazo– del contratista en el trámite de audiencia del 234.2 TR a que nos hemos referido, para que sobre ella pueda introducir sus criterios el órgano de contratación.

Hay otro aspecto en el art. 234.3 cual es la determinación del alcance actual del último inciso de su letra c) que mantiene su redacción original: *No obstante, podrán introducirse variaciones sin necesidad de previa aprobación cuando estas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio primitivo del contrato.*

A pesar de mantener su original redacción pudiera tener otro significado o alcance. En efecto, no debe pasar por alto que la LES suprimió en el segundo párrafo del núm. 1 de este art. 217 (hoy 234.1 TR) expresiones relativas a la obligatoriedad para el contratista de ejecutar en *aumento* unidades de las previstas en el proyecto hasta cierto límite (entonces el 20 %), o *de sustituir la ejecución de una clase de fábrica por otra de las comprendidas en el contrato*. Ahora este tipo de modificaciones, cuando representen aumento en el precio del contrato, parecería que sólo son factibles y de obligado cumplimiento si cumplen los parámetros del art. 107, y, en especial, la previsión de su núm. 3 letra d) de no rebasar en más o en menos el 10 % del precio de adjudicación.

La conjunción de ambas circunstancias abonaría la rígida tesis por la cual en el contrato administrativo de obras sólo sería factible, y obligatoria para el contratista, la variación del número de unidades previstas jugando con la sustitución de una clase de fábrica por otra de concurrir las circunstancias del art. 107, destacando esa no superación del 10 % del precio primitivo del contrato. Pero si esta variación contara con el consentimiento del contratista, podría llevarse a efecto sin la previa aprobación del órgano de contratación, es decir, con el simple acuerdo entre la dirección de la obra y el contratista. No obstante, los incrementos por este concepto computarían en el máximo del 10 % establecido con carácter general. O por decirlo con otras palabras: al 10 % de variación general por modificaciones imprevistas –que no pueden introducirse sin expediente– NO cabría añadirle de manera autónoma otro aumento de hasta otro 10 % consecuencia de alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en proyecto que no precisan de expediente separado.

Sin embargo, hay un fundado criterio posibilista del que es expresión el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón núm. 23/2011 de 12 de Septiembre, cuya conclusión segunda manifiesta: *El supuesto previsto en el artículo 217.3 LCSP/* 234.3 TR *–alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto de un contrato administrativo de obras– es un supuesto específico de modificación legal, que no se incluye entre los supuestos de modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación, sin que por tanto le sean de aplicación las previsiones del artículo 92 quarter LCSP/*107 TR. *En concreto, el límite del 10 %*

del precio de adjudicación del contrato recogido en este último precepto para considerar alterada una condición esencial, no comprende los eventuales excesos de medición que, por su propio carácter, se pondrán de manifiesto en un momento posterior, el de la medición final de la obra. Del mismo participa la Junta Consultiva de Contratación de Canarias en informe 4/2011 de 24 de Noviembre. En la misma línea se mueve el derecho comparado como puede verse en el art. 132 núm. 3 del Codice di Appalti italiano.

El núm. 4 de este art. 234 –por cierto, no básico– conserva íntegra su redacción original con una excepción: el 20 % de modificación máxima que antes permitía para seguir este procedimiento simplificado, se transforma ahora en el 10 % del precio primitivo del contrato. Esta reducción es absolutamente coherente con el tan comentado límite del 10 % establecido por el art. 107.3.d) para la modificaciones imprevistas. Ahora bien, aunque lo natural sea la aplicación de este procedimiento a las modificaciones imprevistas, no es descartable que la activación de modificaciones previstas suponga tener que suspender la ejecución de los trabajos y ello resulte perjudicial para el interés público. En este caso, de no existir en los pliegos prevenciones procedimentales especiales[64] que propicien otra cosa, habrá de atenerse a ese máximo del 10 %.

Este *procedimiento simplificado* que permite continuar la obra con arreglo a la propuesta técnica modificatoria de la dirección facultativa, sigue exigiendo sus pocos requisitos originales: que contenga el importe aproximado de la modificación y descripción básica de las obras a realizar; audiencia previa al contratista que si no acepta entendemos fracasará su realización por esta vía tan expedita y sin perjuicio de acudir a su imposición a través de la tramitación del oportuno expediente modificatorio[65]; conformidad del órgano de contrata-

64 Cabe pensar precisamente que una variante o adecuación del procedimiento ante el supuesto de modificaciones previstas sea seguir las directrices de este núm. 4 pero aumentando el porcentaje del 10 % hasta el límite que posibilite la cláusula contractual para utilizar el procedimiento simplificado

65 Sin embargo, de seguirse la tesis por la cual sólo cabe introducir un aumento de hasta el 10 % en exceso de mediciones mediante este sencillo modo de actuar en caso de aceptación por el contratista, nos conduciría a la contradicción por la cual las de esa clase no admitidas por el adjudicatario pero impuestas mediante el oportuno expediente, computarían en el 10 % de aumento general, no siendo posible su conceptuación autónoma. Resulta sin embargo muy discutible hacer depender de la cooperación del contratista la admisibilidad ad maiorem de ese 10 % suplementario, lo que conduce a plantearse si podrán imponerse por la sola voluntad de la dirección técnica, lo cual también puede resultar discutible. Quizá estas contradicciones sugieran reparos al criterio de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa de Aragón y de Canarias referido.

ción; y, certificado de existencia de crédito. De acuerdo con el informe de la JCCAE 74/09 de 23 de julio de 2010, también resulta obligado un pronunciamiento sobre si de ellas deriva o no la necesidad de ampliar el plazo de ejecución del contrato. Pero el procedimiento no se agota con esto. En efecto, como se planteaba en el informe de la JCCAE núm. 49/01 de 30 de enero de 2002, *la identificación del expediente del modificado exclusivamente con las actuaciones del expediente inicial (propuesta técnica motivada, audiencia del contratista, conformidad del órgano de contratación y certificado de existencia de crédito), privaría de sentido el diferimiento de la aprobación del expediente del modificado al plazo de ocho meses, pues en tal caso realmente parece que ya se habría producido la aprobación del expediente por el Ministro en el momento de autorizar la continuación provisional de las obras. Dicha identificación haría, asimismo, cuestionable la utilidad de la aprobación del proyecto una vez que el expediente de modificado simplificado se hubiese ya aprobado por el Ministro*. De ahí como dice la Junta Consultiva la existencia de [...] *una segunda fase constituida por la aprobación del expediente del modificado que debe producirse en el plazo de ocho meses y en el que ya no será suficiente fijar el importe aproximado de las obras y realizar una descripción básica de las mismas, sino que este expediente del modificado deberá comprender todos los documentos y cumplir todos los requisitos de los expedientes de modificación, entre ellos, la aprobación técnica del proyecto que el propio artículo 146.4* [de la LCAP, ahora el art. 233.4 del TRLCSP] *prevé que ha de tener lugar en el plazo de seis meses posterior a la autorización de continuación de las obras.*

d) Efectos adicionales de las nuevas normas de modificación sobre otros preceptos del contrato administrativo de obra.

La LES aprovechando el eco de la importante reordenación del régimen general de modificación contractual trató de corregir algunas disfunciones observadas en otros preceptos concernientes al contrato administrativo de obra. Y así, reformando el núm. 2 del art. 216 LCSP, hoy 233 TR, de desafortunada redacción originaria, eliminó las dudas suscitadas sobre posibilidad de que en obras a tanto alzado y con precio cerrado pudieran introducirse modificaciones para atender necesidades nuevas[66]. Con la nueva redacción está claro que

66 La redacción original del núm. 2 del art. 216 incluía el siguiente último inciso, ahora suprimido por la LES: *Esta disposición no obsta al derecho del contratista a ser indemnizado por las modificaciones del contrato que se acuerden conforme a lo previsto en el artículo 217 con el fin de atender nuevas necesidades o de incorporar nuevas funcionalidades a la obra*. Sobre este inciso ahora eliminado, la JCCAE, en su informe 43/08 de 28 de julio de 2008 señalaba en la conclusión 1ª, letra d), tratando de salir del embrollo, lo siguiente: [...] *cuando el art. 216 se refiere a "atender nuevas necesidades"* o *"incorporar nuevas funcionalidades" aunque hace uso del término modificaciones, lo hace en sentido amplio, sin tomar en*

en esta modalidad no son abonables las modificaciones necesarias para corregir deficiencias u omisiones –dice ahora– padecidos en la redacción del proyecto. Pero estas modificaciones por deficiencias u omisiones del proyecto que no serán abonables, parece, a la vista de su nueva formulación legal, que también deberán ajustarse para ser factibles a los parámetros de las letras a) y b) del apdo. 1 de art. 107 TRLCSP.

También el art. 221, hoy 238 TR, se vio afectado por la LES. Ahora del texto originario sólo queda lo referente a suspensión inicial de la obra, habiéndose suprimido de su título el sintagma *alteración sustancial*, así como su núm. 1 que decía: *En relación con la letra e) del artículo anterior se considerará alteración sustancial, entre otras, la modificación de los fines y características básicas del proyecto inicial, así como la sustitución de unidades de obra que afecten, al menos, al 30 por ciento del precio primitivo del contrato, con exclusión del IVA*. La supresión de esas expresiones resultaba obligada dadas las limitaciones impuestas por el derecho comunitario a la modificación casi indiscriminada por simple acuerdo inter partes deducible de los textos originarios de los arts. 220 y 221.

B. ***En el contrato de concesión de obras públicas***[67]

a) *Consideraciones generales*

Si algún contrato público debe contemplar previsiones de modificación en sus pliegos evidentemente es el que ahora nos ocupa. En efecto, la obra pública que será soporte de la concesión quedará en poder del concesionario para su explotación durante, por lo general, un largo plazo concesional. Dada esa explotación futura parece aconsejable que en fase de construcción existan ya previsiones modificatorias que permitan adecuar su resultado final al mejor desenvolvimiento de la explotación que se iniciará tras su construcción. E igualmente y como mayor razón, que existan previsiones de modificación de este soporte a lo largo de la fase de explotación con el fin, en definitiva, de servir de la mejor manera posible el objetivo buscado que independientemente de la naturaleza jurídica de este contrato[68], acaba focalizado en intereses de na-

.....

consideración la precisión que con respecto a este término hace el art. 202.1 al excluir de él los supuestos a que antes nos hemos referido, y en consecuencia no deben ser considerados tales casos como de modificación contractual strictu sensu.

67 Véase la propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión [Bruselas, 20.12.2011COM(2011) 897 final] que incluye la concesión de obras publicas, regulada ahora en la Directiva 18/2004 sobre Contratos públicos, así como la concesión de servicios y la de obras.

68 BERNAL BLAY, M.A. (2010): *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas paraconcesionales*, Civitas / Thomson Reuters.

turaleza pública pues este soporte físico de la obra es difícil concebirlo sin estar ligado a actividades, servicios o utilidades de interés público.

Parece complicado que un contrato de concesión de obra pública pueda funcionar perfectamente a lo largo de su vida con el estrecho elenco modificatorio que prevé ahora la ley si no se establece otro de antemano. Pero incluso para las pactadas, de atenernos a los límites a que se refiere el art. 105 TR, pueden encontrarse escollos como la indicada prohibición de ampliar su objeto a fin de cumplir finalidades nuevas. Una lectura reduccionista de estos límites en el contexto de su largo término, choca con la obligación de reintegrar a la administración al término de la concesión algo utilizable con arreglo a las exigencias funcionales de ese futuro momento (art. 7.2 TR). Pero además, las circunstancias por las que puede atravesar la explotación de la obra en su discurrir puede hacer inviables esos estrechos márgenes que, por lo demás, tampoco se avienen con otras determinaciones fundamentales de este contrato. En efecto, es obligación del contratista/concesionario, ex art. 246 b) TR, *explotar la obra pública, asumiendo el riesgo económico de su gestión en los términos establecidos en el contrato*. Pero el mismo precepto y letra añade la frase *u ordenados posteriormente por el órgano de contratación*. Obviamente estas órdenes pueden generar verdaderas modificaciones imprevistas cuyo límite no parece que quiera constreñirse a la angostura del art. 107 TR. Parecida reflexión cabría sobre la obligación del concesionario, inserta en el art. 247.4 TR, de [...] *mantener la obra pública de conformidad con lo que en cada momento y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental, de accesibilidad y eliminación de barreras y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación*. Éstas y otras obligaciones del concesionario que pueden derivarse de los mencionados arts. 246 y 247 TR guardan relación con lo referente al mantenimiento del equilibrio económico del contrato a que se refiere el art. 258 TR y que tiene carácter bidireccional, es decir, que concierne a ambas partes [arts 258.2, 245 b) y 249.1.c)]. Por tanto, no parecen muy coherentes a no ser que se interpreten con el carácter abierto que predicamos, las alusiones a lo previsto en el Título V del Libro I, que lucen en el art. 249 b) y en el 258.2.a) TR. Podrá ocurrir fácilmente que esas instrucciones o mandatos de la Administración supongan sobrepasar tanto los motivos o circunstancias disciplinadas en el art. 107, como ese fatídico límite del diez por ciento que el mismo precepto como cláusula de cierre establece.

Pero hay además un elemento significativo en este contrato por el que su modificación no convencional, atada a las limitaciones del 107 TR, resulta difícil de comprender. Es el plazo de duración de la concesión. Su variación sobre la inicialmente prevista no parece ofrecer duda de que constituye modificación contractual, por lo que cabe preguntarse sobre la fricción en-

tre ese artículo y las prevenciones del art. 258.3. En efecto, estas además de posibilitar la modificación de las tarifas, la reducción del plazo concesional y en general de las cláusulas de contenido económico contenidas en el pliego, permiten prorrogar el plazo de concesión hasta un 15 % sobre el inicial si la retribución al concesionario procede en más de un 50 % de tarifas de los usuarios, y si se dan los supuestos del núm. 2 del propio artículo, entre los que se encuentran las *actuaciones de la administración* que determinen *de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión*.

Por otra parte, la LES introdujo otras innovaciones en el tratamiento del espectro temporal de este contrato. Así, el art. 242 TR prescinde de la terminología "prórrogas del contrato" ante la suspensión de la ejecución de las obras cuya explotación constituye el objeto concesional, por causa imputable a la administración o fuerza mayor. Parece que quiere huirse de las connotaciones de modificación contractual que la prórroga encierra ex art. 105.1. Por ello dispone ahora en su núm. 2, *No se tendrán en cuenta a efectos del computo del plazo de duración de la concesión y del establecido para la ejecución de la obra aquellos periodos en que deba suspenderse por una causa imputable a la administración concedente o debida a fuerza mayor.*

b) *Preceptos específicos sobre la modificación de la obra soporte de la concesión*

Se contempla en el TRLCSP en dos preceptos: el 243 y 250. El primero continúa rotulado "modificación del proyecto", y el segundo mantiene su título "modificación de la obra pública". El art. 243 refiere las opciones modificatorias cuando las obras estén en fase de realización; y el 250 una vez está realizada, recibida y en fase de explotación. Veamos uno y otro:

El hoy art. 243 TR sufrió alteraciones significativas tras la LES. Su primer inciso, aun iniciándose igual que en el texto precedente con la expresión *una vez perfeccionado el contrato el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones en el proyecto,* aclara ahora que éstas habrán de serlo *de acuerdo con lo establecido en el Título Quinto del Libro I y en el artículo 249.1.b)*. Se sustituyen por la frase indicada las precisiones originales por las que las modificaciones en proyecto cabrían *en los casos previstos y en la forma establecida en el artículo 202*.

La remisión a todo el Título Quinto del Libro I denota la posibilidad de contemplar expresamente en los pliegos modificaciones durante la ejecución de las obras que lo serán en los términos y posibilidades establecidas con carácter general para las "convencionales". También habrán de considerarse las especialidades derivadas del art. 234 TR; y respecto de las modificaciones imprevistas, las determinaciones examinadas al analizar el art. 107 TR. Obliga a observar lo señalado en el 249.1.b) referido a la prerrogativa de la Adminis-

tración de modificar contratos por *razones de interés público debidamente justificadas*, y que estas modificaciones deban serlo de *acuerdo con lo previsto en el aludido Título Quinto del Libro I*. Tan reiterada remisión a las normas generales sobre modificación conduce a que la posibilidad de ejecutar imprevistos resulte ciertamente limitada de no haberse tomado precauciones en el pliego. Pero siempre habrá de ponderarse que el art. 243 continúa observando la misma redacción. Y así, su segundo inciso mantiene que: *el plan económico financiero de la concesión deberá recoger en todo caso, mediante los oportunos ajustes los efectos derivados del incremento o disminución de los costes*. Como es sabido el plan económico financiero es un documento que sobre la base de las predeterminaciones que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca, de acuerdo con el art. 131 TRLCSP, presentarán los licitadores, constituyendo el del adjudicatario elemento crucial en el condicionado del contrato. Como es lógico, los ajustes en el plan económico-financiero, bien consecuencia de las modificaciones previstas bien de las imprevistas, deberán incluirse a posteriori en el mencionado plan. No obstante, las consecuencias de las "circunstancias previstas" quizá deberían ya articularse en la redacción inicial de ese plan económico-financiero.

En la redacción proveniente de la LES de este art. 243 TR se ha suprimido –como era obligado– su originario número 2 que facultaba al concesionario a solicitar la resolución del contrato si la Administración pretendía imponerle modificaciones que incrementaran o disminuyeran la obra en un porcentaje superior al 20 % inicialmente previsto, o representaran una alteración sustancial del proyecto inicial. Ahora no es posible imponer modificaciones imprevistas superiores al diez por ciento ni tampoco alteraciones sustanciales.

Por su parte, también el art. 250 TR obedece su redacción a la LES. Parece que tras la entrega al concesionario de la obra para su explotación, el órgano de contratación sólo podrá imponer modificaciones en los mismos términos que hemos dicho antes, es decir, con los mismos condicionamientos que en fase de construcción. Sin embargo, el precepto sigue manteniendo, aun con la condición de ajustarse al tan repetido Título Quinto del Libro I, la posibilidad de *ampliación*. Ciertamente, resulta contradictoria esta posibilidad con la negativa del art. 105.2 TR a la ampliación del objeto del contrato. Así pues, parece que sólo será factible si con ella no se pretenden cumplir finalidades nuevas o introducir prestaciones susceptibles de utilización o aprovechamiento independiente. En cualquier caso, la introducción de este término *ampliación* que no contempla el 243 TR referente a la modificación de la obra en fase de ejecución, ni el art. 234 TR referente a la modificación del contrato de obras, pudiera ser indicativa del sesgo que propugnamos: la interpreta-

ción con criterio amplio de las prevenciones legales modificatorias de suerte que se modulen y adecuen en consideración a la larga duración de este contrato, atemperando así veleidades de resolución fruto de una interpretación rigorista que seguramente originará graves perjuicios al interés público.

El precepto conserva la posibilidad de realización de obras complementarias siempre que estén directamente relacionadas con el objeto de la concesión durante la vigencia de ésta, si bien con la nueva prevención de sólo ser posible cuando concurran las circunstancias del art. 171.b) TR. La alusión a este precepto conjura las admoniciones que presentó la Comisión Europea sobre posibilidad sin tasa de obras complementarias adjudicables directamente al concesionario.

C. *El contrato de gestión de Servicios Públicos*

a) *Precisiones preliminares*

Conviene tener presente el concepto que a efectos europeos da la Directiva 2004/18 de este Contrato[69]. Su art. 1.4 dice: *La* "concesión de servicios" *es un contrato que presente las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación de servicios consista, o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio.*

Así pues, la asunción y transferencia de riesgos al concesionario, como recuerda recientemente la Sentencia de 10 de marzo de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), Stadler, que a su vez rememora la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Eurawasser, (C-206/08, Rec. p. I-8377, apdo. 51), es característica de este contrato, aunque pueda serlo de forma limitada. Por ello alguna doctrina estima que del Concierto, la Gestión Interesada y la Sociedad de Economía Mixta, que junto con la Concesión establece el art. 277 TRLCSP como modalidades de este contrato de gestión de servicios públicos, sólo la última puede entenderse incluible en el concepto de la Directiva. Sin embargo, el art. 17 de la misma excluye de su aplicación al contrato de concesión de servicios públicos lo que en principio indicaría que a la modalidad de concesión, única incluible en el concepto de la Directiva, sólo le serían exigibles los principios generales comunitarios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Pero esta afirmación debe ser matizada dado lo previsto en el TRLCSP. Si bien es cierto,

69 De nuevo aludir a la propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión que incluye la de servicios, [Bruselas, 20.12.2011COM(2011) 897 final]. La vigente Directiva 18/2004 define la concesión de servicios pero la excluye de su ámbito de aplicación.

que los contratos de gestión de servicios públicos y esencialmente administrativos hasta hace bien poco[70], no están incluidos en la delimitación general que el art. 13 realiza de los contratos sujetos a regulación armonizada, el régimen jurídico de los mismos por propia decisión del legislador español es más exigente que esa simple sujeción a los principios dichos aunque quizá no tanto como el resto de los demás contratos administrativos sujetos a la Directiva.

Y al respecto, habría que distinguir las exigencias en fase de adjudicación y en fase de ejecución. En la primera lo más relevante es que estos contratos al no ser de regulación armonizada en ningún caso precisan de publicidad comunitaria. Así se infiere claramente de los arts. 141 y 142 del TRLCSP. Por consiguiente, el régimen para su adjudicación cuando se trate de contratos de las Administraciones Públicas, será el que con carácter general establece para ellos la LCSP, con alguna especialidad como las circunstancias que posibilitan acudir al procedimiento negociado del art. 172.b) del TRLCSP. Mayores singularidades se detectan en cuanto a la ejecución de este contrato. Así, en la revisión de precios (art. 89.1). Más significativamente en el art. 276 por el cual *los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos de gestión de servicios públicos se regularán por la presente ley, excluidos los artículos 212*, *apartados 2 a 7* –ejecución defectuosa, demora y penalidades–, *213* –resolución por demora y prórroga de los contratos–, *220* –suspensión de los contratos– *y 222* –cumplimiento de los contratos y retención de la prestación–, *y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella.* También en el art. 278 TR referente a la duración de este contrato. Por supuesto su especial vinculación con la prestación de un servicio público propio de la administración concedente obliga a que la ley establezca prevenciones tendentes al buen desenvolvimiento del mismo a lo largo de su, por lo general, larga duración que habrá tenerse en cuenta en la interpretación del art. 282 TR dimanante de la LES.

b) *Las modificaciones del contrato de gestión de servicios públicos del art. 282 del TRLCSP*

Si volvemos al dictamen motivado de la Comisión, y, especialmente, a su apdo. 3.6 (disposiciones de la LCSP sobre la modificación de la concesión de servicios públicos) parecería que hay un rechazo general de todo él. Sin embargo, y creo que con razón, las correcciones introducidas en el mismo, que

70 La característica conceptuación como administrativo del contrato de gestión de servicios públicos ha sido alterada como consecuencia de la modificación, por obra de la LES, del art 8 de la LCSP (ahora TR) que ha añadido como entes contratantes del mismo a la mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social.

parece han contentado a la Comisión, se limitan a condicionar las *modificaciones* a lo previsto en el nuevo Título V del Libro I. Aun así, este condicionamiento debe atemperarse a la especial naturaleza de este contrato donde el acaecimiento de circunstancias imprevisibles es más que considerable[71]. Quizá por ello y observando que el propio dictamen motivado hace referencia al Libro Verde sobre colaboración público-privada en materia de contratación pública y concesiones (COM (2004)327), bien podrían aprovecharse sus palabras por las que las modificaciones no contempladas en los pliegos son aceptables cuando un acontecimiento imprevisible las hace necesarias o cuando están justificadas por razones de orden público, seguridad o salud públicas. Así mismo, habrá que recordar que ante la figura concesional la propia Comisión Europea es consciente de la necesidad de buscar fórmulas de equilibrio como lo demuestra la Comunicación de la Comisión sobre Colaboración Público-Privada y derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones [Com (2005) 569 final], al señalar en cuanto al contenido de una iniciativa comunitaria en materia de concesiones[72] que [...] *podría abordar los problemas relativos a la larga duración de las concesiones, como la necesidad de adaptarse en el tiempo.*

Todo ello sugiere que su interpretación observe que este art. 282 continúa teniendo por título *Modificación del contrato y mantenimiento de su equilibrio económico*. Y convendrá señalar que su antecedente, el art. 163 de la LCAP, titulado modificación y sus efectos [del contrato de Gestión de SP, se entiende],

71 Rememorar añeja doctrina jurisprudencial, de la que puede ser expresión la sentencia del TS de 2 de Diciembre de 1988 (Aranzadi, 1988\9451), por la cual el principio tradicional del riego y ventura, así como el de la inalterabilidad de los contratos sufren importantísimas atenuaciones en el campo de la concesión de los servicios públicos, destacando que, ante todo, la concesión está dominada por un criterio fundamental: mantener la continuidad de la prestación del servicio. Así mismo, no puede obviarse radicalmente el acervo jurídico patrio que reconoce la jurisprudencia del TS (por ejemplo, en la STS de 19 de septiembre de 2000) por el cual el mantenimiento del equilibrio económico de las concesiones administrativas resulta un principio básico de toda figura concesional, y que [...] *el concepto jurídico indeterminado de la expresión equilibrio económico de la concesión,* [...] *no puede ser entendido más que como la búsqueda, en la medida de lo posible, de una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas, que deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles que en todo contrato de concesión está implícito y que persigue una honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige.*

72 A esta iniciativa responde la mencionada propuesta de nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión [Bruselas, 20.12.2011COM(2011) 897 final].

contenía tres apartados cuya redacción conservó idéntica la LCSP en su versión original en sus tres primeros apartados del entonces art. 258. Pero esta Ley le añadió los apartados 4 y 5 con el designio de referirlos más específicamente a la segunda proposición de su título, el mantenimiento del equilibrio contractual, en el entendido, como dice Moreno Molina[73], de que *la idea esencial de hacer viable la realización del servicio público objeto de la concesión hizo que la tesis del riesgo y ventura gestada en relación con el contrato de obras se sustituyese en la concesión del servicio público por la mutabilidad del contrato y el mantenimiento económico financiero del mismo*. Asimismo, con tal adición la LCSP habría tratado de sublimar en el precepto los criterios jurisprudenciales sobre las conocidas doctrinas del factum principis y del riesgo imprevisible y su proyección sobre el mantenimiento del equilibrio económico de este contracto. Este esquema modificatorio descansaba en las "facilidades" para llevarlo a efecto siempre en presencia de un interés publico que lo justificara en cuya valoración *la Administración posee necesariamente un amplio margen de apreciación*.

Pero la LES, en aras a esos principios comunitarios, trató de frenar vigorosamente toda modificación que no prevista pretendiera imponer una parte o consensuar ambas, dejando en los contratos administrativos un estrecho margen al *ius variandi*. Por ello y justamente por las especiales características de este contrato, resulta necesario distinguir el alcance que la modificaciones *no previstas* puedan tener según cual sea su causa eficiente (si lo están, a ellas habrá de atenerse; y habrán podido establecerse con detalle o amplio espectro). Si obedecen al *ius variandi* propiamente dicho[74], deberá limitarse su ejercicio de forma rigurosa a lo previsto en el art. 107; pero si la necesidad de alterar o adecuar el desenvolvimiento de la gestión del servicio dimana del *factum principis* o de la denominada teoría del riesgo imprevisible, parece que el desenvolvimiento del servicio deberá adaptarse a lo que estos exijan sin importar tanto los límites del repetido art. 107 pues su continuidad resulta capital.

Podríamos decir que el art. 282 al haberse remozado con esas alusiones al nuevo Libro V del Título Primero ha visto perturbada en alguna medida su lógica primitiva. En efecto, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato que postula no puede tener el mismo alcance frente a lo que son modificaciones ex *ius variandi* que frente a lo que son condiciones de ejecución

73 MORENO MOLINA, J.A. / PLEITE GUADAMILLAS, F. (2011): *op. cit.,* p. 758.

74 Podemos entender que lo son las dispuestas por la administración que alteren "las características del servicio contratado" que refieren el apdo. 1, y, la letra a) del apdo. 4 de este art. 282 del TRLCSP.

propias de este contrato cuales son, a mi juicio, las consignadas en las letras b) y c) de su apdo. 4. Así pues, las de la letra b) *cuando las actuaciones de la administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato* –sinónimo de factum principis propiamente dicho– exceden de las circunstancias de la letra e) del núm. 1 del art. 107 que podríamos calificar como un factum principis atenuado. Por consiguiente, esas actuaciones de la Administración señaladas en el art. 282.4.b), factum principis propiamente dicho, deben determinar de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato produciendo la obligatoriedad de restablecer in integrum su equilibrio económico en beneficio de la parte que resulte perjudicada, lo cual puede superar los márgenes del art. 107. Sin embargo, el factum principis atenuado del 107.1 e), al no producir tal ruptura solo conlleva ajustes que por su naturaleza deben ser subsumibles en los estrechos límites del mismo. Por lo que afecta a la letra c) del núm. 4 del art. 282 TR, *Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato,* es claro que tampoco es lo mismo que lo buscado en la letra c) del núm. 1 del art. 107. Y no lo es porque para las del art. 282.4. c) precisa que *A estos efectos, se entenderán por causas de fuerza mayor las enumeradas en el art. 214 de esta ley,* acotación que no aparece en el 107 sobre cuyo alcance reiteramos lo expresado en la Circular del Abogado General del Estado núm. 1/2011 de 7 de abril.

El desajuste del precepto como consecuencia de los "parches" de la LES obliga también a meditar sobre el alcance de las medidas que su apdo. 5 sigue explicitando para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato en idénticos términos que su redacción original. Continúa disponiendo en su primer inciso que: *En los supuestos previstos en el apartado anterior* –es decir el 4– *el restablecimiento del equilibrio económico se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan*. Y añade en su siguiente inciso: *Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, la reducción del plazo del contrato y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato. Así mismo, en los casos previstos en los apartados 4.b) y c), podrá prorrogarse el plazo del contrato por un período que no exceda de un 10 por ciento de su duración inicial, respetando los límites máximos de duración previstos legalmente*. Aunque el primer inciso remita a los 3 supuestos del núm. 4, ya hemos visto que no deben tener igual intensidad modificatoria. Así pues, si las modificaciones obedecen a ejercicio de *ius variandi* en sentido estricto, la remodelación de tarifas o de cualquiera de las cláusulas de contenido económico están lastradas por ese impedimento del 10 por ciento en más o en menos del precio de adjudicación. Sin embargo de tratarse de factum principis (282.4.b) o riesgo imprevisible (282.4.c) que *rompan sustancialmente la eco-*

nomía del contrato[75] no debería operar tal lastre. A pesar de todo, parece que el temor reverencial a atentar contra los principios comunitarios de defensa del libre mercado, impedirá la adopción, incluso en estos dos últimos casos, de fórmulas de reequilibrio que hagan exceder la duración del contrato en más de un 10 % sobre su duración inicial.

D. *El Contrato administrativo de suministro*

El art. 296 TR también ha sufrido obligadas modificaciones como consecuencia de esas determinaciones generales que establece el nuevo Título V del Libro I.

Su texto primitivo dejaba claro que el contratista debía asumir como obligación el aumento, reducción o supresión de las unidades de bienes que integraran el suministro, o la sustitución de unos bienes por otros, siempre que estuvieran todos ellos comprendidos en el contrato. De tratarse de supresión o reducción de unidades o clases de bienes, no tenía derecho a reclamar por el lucro cesante salvo que alteraran en más o en menos el 20 % del precio primitivo que facultaba a resolver con indemnización de los daños y perjuicios probados. De aumentarse el número de unidades de bienes a suministrar, el contratista tenía derecho al precio de los bienes realmente suministrados sin perjuicio de poder resolver el contrato si el aumento representaba más del 20 % del precio primitivo. Pero con arreglo a la redacción original no había inconveniente –y era práctica habitual– en sobrepasar por acuerdo de las partes ese 20 % del precio primitivo. Únicamente debía ponerse coto a incrementos expresivos de modificación sustancial con la dificultad de identificar dónde poner el límite.

A esa facilidad hubo de ponerse freno, y por ello el precepto[76] ha experimentado alteraciones por las que: a) ese aumento, reducción o supresión de unidades, para ser legítimo, además de fundamentarse en el art. 219 TR –hoy casi

75 La presencia del elemento *ruptura* resulta clave para determinar el alcance de las consecuencias que pueden acaecer. En el régimen anterior a la LES, y más en los contratos de gestión de servicios públicos, se permitía con facilidad su modificación mediando razones de interés público, en cuya apreciación –según la jurisprudencia española [STS de 19 febrero 2008, RJ\2008\1739, Caso Sogecable]– *la administración posee necesariamente un amplio margen de apreciación.*

76 El texto literal de este articulo 296 TRLCSP es el siguiente: "Modificación del contrato de suministro. *Cuando como consecuencia de las modificaciones del contrato de suministro acordadas conforme a lo establecido en el artículo 219 y en el Título V del Libro I, se produzca aumento, reducción o supresión de las unidades de bienes que integran el suministro o la sustitución de unos bienes por otros, siempre que los mismos estén comprendidos en el contrato, estas modificaciones serán obligatorias para el contratista, sin que tenga derecho alguno en caso de supresión o reducción de unidades o clases de bienes a reclamar indemnización por dichas causas*".

reducido a proclamar la exigencia de interés público en la modificación– debe ajustarse al repetido Título V del Libro I. Por tanto, de existir previsiones modificatorias en los pliegos éstas podrán abarcar –de no superar los límites del art. 105 TR– cualesquiera aspectos del contrato de suministro y no sólo el aumento, reducción o supresión de unidades de bienes a suministrar, pudiendo preverse límites superiores al diez por ciento que afectan a los supuestos de imprevisión; y por otro, que en las no previstas las limitaciones del 107 TR afectarán al conjunto de posibles modificaciones. Por decirlo de otra manera, ante imprevisiones contractuales cabe jugar con el número de unidades a suministrar –siempre que sean de las del contrato– bien aumentando, reduciendo, suprimiendo o sustituyéndolas, si todo ello en su conjunto no sobrepasa ese diez por ciento. Ahora bien, si además de jugar con aumentos, supresiones etc. en el número de unidades, se presenta alguna diferente circunstancia del art. 107 que faculte a modificar, estas modificaciones y las concernientes al número de unidades se superponen de manera que entre todas ellas no podrá rebasarse el tan repetido diez por ciento. Esto supone un tratamiento diferente al del contrato de obras en el criterio expresado por las Juntas de Contratación administrativa de Aragón y Canarias de poder aumentar un 10 % por exceso de mediciones y hasta otro 10 % por concurrir otras circunstancias previstas en ese art. 107. En el de suministro el conjunto de modificaciones imprevistas tiene pues ese límite máximo del 10 %. Y, b) Suprime la facultad del contratista [letra c) del original art. 275] de resolver frente modificaciones en más o en menos del 20 % del contrato que ya no pueden imponerse. Resta ahora al contratista como opción resolutoria, esgrimir y probar la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos pactados, por causa a él no imputable, al sobrevenir la necesidad modificarlo en cuantía superior al 10 % [art. 223.g) TR]. Si lo consigue, tendrá derecho a una indemnización del 3 % de la prestación dejada de realizar (art. 225.5).

E. *El contrato administrativo de Servicios*

Con arreglo a la primitiva redacción del hoy art. 296 TRLCSP también era posible modificar el contrato de servicios mediante el aumento, reducción o supresión de los equipos a mantener o la sustitución de unos equipos por otros, siempre que los mismos estuvieran contenidos en el contrato, resultado obligatorio para el contratista de consistir en supresión o reducción de unidades o clases de equipos y sin derecho a indemnización por el lucro cesante. Podía, no obstante, instar su resolución de rebasar con ellas, en más o en menos, al 20% el precio primitivo del contrato. En el supuesto de aumento en las unidades o números de equipos a mantener también resultaban obligatorias con derecho a cobrar su importe a los precios de contrato y con idéntica facultad –no obligación– de resolver si estos aumentos excedían del 20 % del precio primitivo del contrato.

Pero la LES condicionó tales posibilidades de modificar a que no se vulneraran las prevenciones del Título V del Libro I. Esta invocación legal advierte de una doble situación: a) que el pliego haya previsto modificaciones, que habrán de serlo con todo ese lujo de detalle del art. 106, pudiendo contemplar situaciones que no consistan la mera reducción, supresión o sustitución de equipos a mantener, o el aumento de estos, y sin tasa, en principio, en cuanto a la incidencia que sobre el precio puedan suponer, siempre que se cuantifique; o, b) que no se prevean, en cuyo caso los repetidos aumentos, reducciones o supresiones estarán lastrados por las draconianas condiciones del art. 107. Sin embargo, no deben sobreañadirse impedimentos. Es decir, puede entenderse que por mandato legal hay una autorización a la Administración para ordenar esos aumentos, reducciones, supresiones o sustituciones con el sólo límite de no alterar en más o en menos el 10 % del precio primitivo del contrato que como barrera infranqueable estipula la letra c) del apdo. 3 del repetido 107.

Diferente de la modificación contractual, aunque quizá será problemático diferenciarlas, es la posibilidad de contratar servicios complementarios del contrato principal. Ello estaba ya previsto en el 158.b) del texto originario que a su vez fue rectificado por la LES luciendo hoy en el art. 174.b) TR. El precepto, en armonía con la Directiva, sigue permitiendo ahora la contratación mediante procedimiento negociado sin publicidad y con el mismo suministrador principal, servicios complementarios que no figuraban ni en el proyecto ni en el contrato. Ahora se añade la exigencia de que concurra una circunstancia imprevisible para un *poder adjudicador* –antes aludía a la Administración– *diligente*. Así pues, volvemos a encontrarnos con la indeterminación de este término que habría de interpretarse con arreglo a la figura de la *Lex artis ad hoc*. Por supuesto, exige que el contrato complementario de servicios se estipule de acuerdo con los precios del contrato principal, o, de no existir, con los fijados contradictoriamente. Estos servicios complementarios serán inseparables, técnica o económicamente, del contrato principal, y su inejecución habría originar grave inconveniente al órgano de contratación. El importe acumulado de los complementarios no podrá superar el 50 % del precio primitivo del contrato.

F. *El contrato de colaboración publico privada*

El carácter residual de esta fórmula contractual administrativa –sólo utilizable para proyectos complejos o extraordinariamente innovadores cuya articulación no pueda llevarse a efecto mediante los otros tipos contractuales– generalmente de larga duración, y en la que está presente la posibilidad de que Administración y contratista concreten los elementos del contrato en cada caso, hace impensable la ausencia de previsiones respecto de su futura modificación.

Por otro lado, dado que su régimen jurídico (art. 313 TRLCSP) se ordena, además de por las normas generales de la Ley (Título I, Libro IV) concernientes a los contratos administrativos, por las especiales correspondientes al contrato típico *cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquel,* el sistema particular de modificaciones, a falta de previsiones, se ajustará a lo precedentemente indicado para cada uno de ellos.

V. ARTICULACIÓN EN LOS NUEVOS PLIEGOS DE LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL

Las dificultades para introducir modificaciones, constante contrato, de no haberse previsto en el pliego, y por el contrario la facilidad y relativa amplitud con que pueden disponerse circunstancias que permitan hacerlo, siempre con la minuciosidad que exige el art. 106, hacían presagiar una pequeña revolución en la redacción de pliegos técnicos y administrativos que por el momento no parece haberse producido.

Debe decirse que diversos Ministerios, Comunidades autónomas y Entidades Locales importantes han procedido a reformar sus modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares para dar entrada al nuevo régimen. La técnica seguida usualmente es la misma: efectuar una indicación general sobre la eventualidad de modificar en una cláusula estereotipada inserta en el pliego –que casi siempre no hace sino aludir al nuevo Título V del Libro primero de la Ley, y/o a reproducir sus artículos–; así como mencionar los preceptos correspondientes a la modificación del concreto contrato administrativo objeto del pliego [cuando lo es]. Y esa cláusula general remite, con carácter constitutivo, a lo que se denomina *cuadro de características o resumen* concerniente a la específica licitación. Es allí donde habrán de particularizarse las opciones y condiciones de la futura modificación si es que eventualmente se opta por ella. Pero la verdad es que, al menos en los primeros meses de vigencia de la LES cual puede advertirse del examen de anuncios en la Plataforma de Contratación del Estado, estos cuadros-resumen pocas veces contemplan opciones específicas de modificación, y si lo hacen no son gran trascendencia[77]. Quizá sea demasiado pronto.

77 Como excepción resultan de interés pliegos del Ministerio de Fomento para contratos importantes de construcción de carreteras (variante CN 435), o contrato de servicios de mantenimiento en carretera en Madrid, o de servicios de redacción de proyecto de mejoras en la autovía V-31 Silla-Valencia.

Hay casos, pocos, en que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se redacta totalmente a la medida del contrato a licitar si bien en ellos tampoco se ha visto gran preocupación por los posibles problemas futuros de modificación. También se han examinado pliegos de Poderes adjudicadores, no Administración Pública[78], que por su carácter privado parecería que habrían de mostrar mayor preocupación por esta problemática sin que se constaten grandes cambios. Se aprecia frecuentemente en estos contratos privados una traslación mimética de algunas determinaciones que la ley prevé para las modificaciones de los diversos tipos de contratos administrativos, especialmente cuando se trata de obras. Así mismo, se ha constatado que los pliegos de entidades del sector público no administración ni poder adjudicador tampoco prestan mucha atención al problema. E incluso, en algunos supuestos y a pesar de de estar ya vigentes las modificaciones introducidas por la LES, los responsables no parecen haberse enterado al utilizar textos estereo-tipados redactados con arreglo al régimen legal anterior.

Por otra parte, tras la entrada en vigor de la LES y hasta finales de 2011 no parece que se hayan planteado ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales –ni ante el de Aragón– impugnaciones específicas frente a cláusulas modificatorias. Posiblemente, los licitadores no hayan interiorizado su trascendencia, y, sobre todo, sean escasas las cláusulas modificatorias de verdadero calado. No parece probable que se vayan a multiplicar los recursos a no ser que se trate de impugnar cláusulas de modificación que puedan tener reflejo en la valoración de las propuestas o en las condiciones exigibles a los licitadores.

VI. CAMBIOS EN EL FUTURO: LAS PROPUESTAS DE NUEVAS DIRECTIVAS

En armonía con la denominada Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la Comisión Europea en su Comunicación de 13 de abril de 2011, *Acta del Mercado Único: 12 prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza*, señalaba la necesidad de una revisión y modernización del marco normativo de la contratación pública para flexibilizar la adjudicación de los contratos públicos y para que éstos pudieran servir mejor como apoyo de otras políticas. Al efecto se efectuaron consultas a los

78 Puede verse el correspondiente al Contrato de Obras de la Sociedad Anónima Estatal ACUAMED de conducción de aguas desde estación desalinizadora Enlace Carboneras-Los Llanos de Almería.

sectores interesados que incidieron sobre la necesidad de simplificar las normas de contratación, incrementar su eficiencia y eficacia, y, hacer que se adapten mejor a la evolución del contexto económico y social.

Fruto de lo anterior es la adopción de tres propuestas de Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo aparecidas a finales de diciembre de 2011 (días 20 y 21) relativas a la contratación pública la primera, a la contratación por las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, la segunda, y, la tercera, y más novedosa referente a la adjudicación de los contratos de concesión. Las dos primeras sustituirán a las actuales directivas 2004/18CE y 2004/17CE. Se pretende que las mismas se aprueben antes de finalizar 2012 con la obligación por parte de los estados miembros de trasponerlas *a más tardar el 30 de junio de 2014*.

No es este el momento ni el contexto para hacer glosa de las innovaciones que suponen estas propuestas de Directivas, pero sí apuntar la presencia de regulación concerniente a modificaciones contractuales inexistente en las Directivas precedentes. A este fin detenemos el examen en la propuesta de Directiva de Contratación Pública [Bruselas 20/12/2011 COM (2011) 896 final] cuyos planteamientos prácticamente repiten, con algunas adaptaciones, las otras dos propuestas de Directivas.

En su Exposición de Motivos y dentro del epígrafe «Explicación Detallada de la Propuesta», su inciso relativo a modernización de los procedimientos señala que [...] *la modificación de los contratos durante su período de vigencia se ha convertido en una cuestión cada vez más pertinente y problemática para los profesionales*. Y por ello, *Se incluye una disposición específica sobre la modificación de los contratos que incorpora las soluciones básicas desarrolladas por la Jurisprudencia y ofrece una solución pragmática para tratar las circunstancias imprevistas que exigen la adaptación de un contrato público durante su período de vigencia*.

Por su parte, los Considerandos 45 a 48 recuerdan la necesidad de nueva licitación cuando en el contrato inicial se requiera introducir cambios *fundamentales* que demostrarían la intención de las partes de renegociar. Pero también que los poderes adjudicadores *pueden tener que hacer frente a circunstancias externas imposibles de prever cuando se adjudicó el contrato cuya solución requiere cierto grado de flexibilidad* para adaptarlo a esas circunstancias *sin necesidad de una nueva adjudicación*. Igualmente, que los principios de igualdad de trato y de transparencia implican que el adjudicatario no debe ser sustituido por otro operador sin nueva licitación *sin perjuicio de que los cambios estructurales en el adjudicatario no deben exigir automáticamente nuevos procedimientos*. También la posibilidad de prever modificaciones por medio de cláusulas de revisión aunque no cabe darles una discrecionalidad ilimitada.

De la filosofía de esa Exposición de Motivos y de los Considerandos, se colige una mayor flexibilidad en punto a la posibilidad de modificar en línea con lo preconizado en este trabajo en interpretación del Derecho vigente. Tales planteamientos se articulan en los novedosos artículos de las tres directivas referidos a la modificación de los contratos durante su vigencia. Vista la semejanza de los tres textos, destacamos el art. 72 de la Propuesta de Directiva de Contratación. Este utiliza repetidamente el término *sustancial* para calificar las modificaciones que requieren nueva licitación, así como que estas resulten importantes en el conjunto del contrato. Hay dos aspectos significativos: autoriza con carácter general las modificaciones de detalle siempre que no superen el 5 % del precio inicial del contrato; y, por otra parte, permite un mayor juego en el tratamiento de la aparición de circunstancias imprevistas que –siempre bajo la prevención de que lo serán cuando ello no hubiera podido ser atisbado por un adjudicador diligente, y no se altere la naturaleza global del contrato– podrán autorizar un aumento en el precio de hasta el 50%. Como puede colegirse, la situación es notablemente distinta a lo hoy dispuesto para las imprevistas en el art. 107 que las limita al 10 %, en más o en menos, del precio del contrato.

Este nuevo régimen de modificaciones y el mayor aire para las imprevistas tiene correspondencia con algo también importante: la desaparición de la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad para adjudicar al contratista principal contratos complementarios de obras y servicios (art. 30)

Otra cuestión que tiene que ver, en definitiva, con el problema de las modificaciones, es la indicación a los estados miembros de que los poderes adjudicadores tengan la posibilidad de resolver un contrato público durante su período de vigencia, cual señala el primer párrafo del art. 73. Constituye a mi juicio el mandato de asignarles especiales facultades o instrumentos para implementar *per se* la resolución contractual en determinados casos, entre los que se incluye la circunstancia de que el contrato precise una modificación que exceda de los límites previstos en transcrito art. 72, que exigiría una nueva adjudicación. Naturalmente, y así lo dice el precepto, ello significará articular las correspondientes herramientas jurídicas con arreglo al derecho nacional.

VII. **UNA REFLEXIÓN FINAL**

Aunque en tiempos de turbación no conviene hacer mudanza, quizá sea mejor iniciarla para, sin prisas pero sin pausas, enderezar el sinvivir de una norma que no encuentra su acertada derrota. El horizonte de la nuevas Directivas puede ser un revulsivo para el replanteamiento integral de nuevas normas sobre contratos públicos que los disciplinen con eficacia y sin sobresaltos durante un razonable

periodo. Se ha visto al analizar la compleja y siempre redundante necesidad –o provocación– de la modificación contractual, cómo las exigencias comunitarias demandan instrumentos en manos de los poderes adjudicadores y de los órganos de corrección de las patologías contractuales[79] que aseguren tanto la salvaguardia del mercado y los mercaderes, como de los propios fines de la contratación pública fuertemente enraizados, se quiera o no, con los intereses generales que sustentan los servicios y prestaciones públicas.

Quizá el nudo gordiano de la decisión radique en una disyuntiva de gran calado: ¿Deben abandonarse los paradigmas del derecho administrativo en la contratación pública de manera que se instale en un esquema iusprivatista aunque con mecanismos en manos de los entes adjudicadores y de los órganos responsables de los procedimientos de recurso para cumplir con los principios y exigencias del Derecho Comunitario? o, por el contrario, ¿debe retornarse hasta donde sea posible por la senda del derecho administrativo? Ni una ni otra elección resultará sencilla de articular. La primera, por el tremendo cambio de mentalidad que habría de propiciarse en las distintas administraciones y sus gestores, además de los erizados problemas de casar determinadas facultades para los adjudicadores con los postulados iusprivatistas; la segunda, por la necesaria recomposición de la organización, naturaleza y papel de los entes públicos y de sus formas de actuar, de manera que la verdadera contratación pública –en el sentido de las Directivas– se accione generalizadamente por entes insertos en la administración sujetos al derecho administrativo y, por tanto, con las potestades necesarias –obviamente en ese marco del Derecho Europeo que las ha devaluado– para la mejor gestión de todo el proceso de contratación, ejecución y liquidación. Naturalmente, este sesgo administrativista exigirá difuminar o reconducir la utilización de personificaciones privadas en aquellas actividades del sector público que no sean pura y plenamente mercantiles, es decir, absolutamente sometidas a las leyes del mercado. Ello no significa renunciar a las opciones constitucionales de intervención del sector público en la economía si verdaderamente resulta necesario y rentable para interés público, sino de orillar el recurso a determinadas figuras jurídicas con el fin subyacente de prescindir de fiscalizaciones, de ortodoxia presupuestaria y contabilidad pública, y de limitaciones y exigencias en el reclutamiento de personal propias de la administración pública.

79 La nueva propuesta de Directiva de contratación pública apunta un renovado interés por la lucha frente a los conflictos de intereses, las conductas ilícitas y las ventajas desleales (arts. 21 y 22), así como una mejor gobernanza en la materia de la que es expresión (art. 84) la futura obligación de los Estados de constituir un único organismo independiente, responsable de la supervisión y coordinación de la actividades de ejecución [contractual].

Y en ese dilema quisiera romper una lanza por la segunda opción. Creo que la reivindicación del contrato administrativo, que no es la del Conde Don Julián, inserta en un contexto de imprescindible rearme moral[80] de la sociedad y del actuar administrativo, y atendiendo debidamente a su reconstrucción[81] jurídica y jurisprudencial con arreglo a esas exigencias, puede ser útil para desenmarañar la actual dialéctica, algo esquizofrénica, de la LCSP: Contratos públicos/Contratos privados, y, Contratos sometidos a regulación armonizada/Contratos no sometidos. Puede servirse mejor al interés público subyacente en los genuinos contratos públicos con la figura del contrato administrativo –aun devaluado de potestades– que con el privado. Sin duda, esa reconducción y reconstrucción por la senda administrativa sustentadas en la ineludible profesionalidad e independencia de los servidores públicos y en el marco de una nueva gestión pública presidida, como dice el prof. Gimeno Feliú[82], por la transparencia, integridad y la eficiencia, coadyuvarán a dignificar y potenciar la contratación pública en beneficio del Común, frenando la corrupción tan desafortunadamente insita en la condición humana.

VIII. **BIBLIOGRAFÍA**

ARIÑO ORTIZ, G. (2007): «El Enigma del Contrato administrativo», *RAP,* 172.

BERNAL BLAY, M.A. (2011): *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas paraconcesionales*, Civitas / Thomson Reuters.

- «El control sobre la modificación de los contratos públicos», *Observatorio de Contratos Públicos*. <www.obpc.es>.

BLÁZQUEZ ROMÁN, A. (2011): «Modificaciones a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, introducidas por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», *Contratación Administrativa Práctica,* 108 (mayo).

COLÁS TENAS, J. (2011): «La reforma de la legislación de contratos públicos en la Ley de Economía Sostenible: el régimen de modificación de los contratos públicos». *El Derecho, Boletín de Derecho Local* (junio).

DEL SAZ CORDERO, S. (2007): «La nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?», *RAP,* 174 (septiembre-diciembre).

80 Un clamor se extiende cada vez con más fuerza en los medios por parte de ilustres juristas sobre su necesidad. Y así, GARRIGUES WALKER, A. (2012): *De esta crisis* [...] *tenemos que aprender al menos tres cosas: que no se puede gastar más de lo que se tiene; que todas las burbujas explotan; y que sin ética no hay sostenibilidad, no hay futuro.*

81 ARIÑO ORTIZ, G. (2007): «El Enigma del Contrato administrativo», *RAP*, 172, p. 101.

82 GIMENO FELIÚ, J.M. (2012): «La nueva gestión pública», *Heraldo de Aragón* (7 de enero), p. 19.

DÍAZ CORRAL, P. / HAYEC RODRÍGUEZ, E. (2011): «La Ley 2/2011 de Economía Sostenible y su incidencia en la Administración local, *Revista de Estudios Locales,* 141.

DÍAZ LEMA, J.M. (2009): «Contratos públicos versus contratos administrativos ¿Es conveniente mantener la duplicidad de la LCSP?», *REDA,* 141 (enero-marzo).

DÍEZ CALZADA, J.R. (2011): «Comentarios al nuevo régimen de modificación de contratos del sector público» , *Revista de Contratación Administrativa Práctica,* 112 (septiembre).

EMBID IRUJO, A. / COLÓN PPIAZUELO, E. (2003): *Comentarios a la ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas,* Thomson-Aranzadi.

FATÁS CABEZA, G. (2012): «Inventar el infierno», *Heraldo de Aragón* (22 de enero).

HORGUÉ BAENA, C., (1997): *La modificación del contrato de obra, el ius variandi*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2011): «La apresurada exclusión de las modificaciones contractuales del ámbito del recurso especial en materia de contratación», *Observatorio de Contratos Públicos*. <www.obpc.es>

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A. (2009): «Paradojas y sorpresas de la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de contratos del Sector público», *REDA,* 142 (abril-junio).

GARRIGUES WALKER, A. (2012): «Corrupción y Transparencia», *ABC* (22 de enero).

GIMENO FELIÚ, J.M. (2011): *Las reformas legales de la Ley 30/2007 de contratos del Sector público, alcance y aspectos prácticos*. Civitas / Thomson.

- (2011): «El régimen de modificación de los contratos públicos regulación actual y perspectivas de cambio», *REDA,* 149.
- (2012): «La nueva gestión pública», *Heraldo de Aragón* (7 de enero).

GONZÁLEZ VARAS, S. (2008): *Tratado de Derecho Administrativo*, Thomson / Civitas, t. IV.

MATILLA VÁZQUEZ, F.J. (2010): «Nuevo régimen jurídico para las modificaciones de los contratos públicos en el proyecto de ley de economía sostenible», *Revista Aragonesa de administración pública,* 37 (diciembre).

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. (2011): «La tramitación de los futuros modificados de contratos del sector público con la nueva Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», *Contratación Administrativa Práctica,* 110 (julio).

MELLADO RUIZ, L. (2010): «El nuevo (y necesario) régimen de modificación de los contratos administrativos en el proyecto de ley de economía sostenible», *Contratación Administrativa Practica,* 99 (junio).

MESA VILLA, M. (2011): «La incidencia de la reforma de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, operada por Ley 2/2011 de Economía Sostenible, en el régimen jurídico de contratación de las entidades que no tienen el carácter de Administración Pública», *Contratación Administrativa Práctica,* 108 (mayo).

MORENO MOLINA, J.A. / PLEITE GUADAMILLAS, F. (2011): *La nueva ley de contratos del sector público, estudio sistemático,* La Ley, 3ª ed.

MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General,* Iustel, t. IV.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2009): «El equilibrio entre los principios de interés público y el de libre competencia en la contratación pública local», *Revista Electrónica CEMCI,* 3 (abril-junio).

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2011): «El nuevo régimen de modificación de de los contratos públicos tras la Ley de Economía Sostenible», *Revista Aranzadi Doctrinal, 8,* (diciembre).

VELARDE FUERTES, J. (2011): «El proteccionismo vuelve y rompe Europa», *ABC* (26 de diciembre).

Crisis económica y reforma local

Antonio Embid Irujo

RESUMEN

La crisis económica no ha sido causada por las estructuras del régimen local en España pero muchas voces postulan su reforma para superar la crisis. El trabajo discute la seriedad del debate actual y sitúa el problema de la organización del territorio en su propio contexto, intemporal en relación a la crisis, postulando un método distinto para la reforma del gobierno local. La necesidad de alcanzar un nuevo sistema de financiación parece evidente en el marco de la aplicación del principio de equilibrio presupuestario para las entidades locales.

PALABRAS CLAVE: crisis económica; estructuras del régimen local; sistema financiero; equilibrio presupuestario.

ABSTRACT

The economic crisis wasn't caused by local government structures in Spain, but many propose that its reform would help to overcome that crisis. This work discuses the seriousness of the present debate and sets the land planning problem in its own timeless context, proposing a different way of reforming local governance. The need of reaching a new financial system seems evident in the framework of the budget balanced principle for local entities.

KEY WORDS: Economic crisis; local government structures; financial system; budget balanced.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local. **II.** ALGUNAS MEDIDAS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL ADOPTADAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA. Su significado desde la perspectiva de la improvisación y falta de reflexión con que se aprobaron algunas de ellas. La dificultad de implementar mecanismos de disciplina presupuestaria. **III.** LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES. La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuesta, permiten imaginar una actividad en el futuro de los gobiernos locales notablemente distinta a la hasta ahora conocida. Nuevos argumentos para la reforma del sistema de financiación local. **IV.** REFLEXIONES ADICIONALES Y UN MÉTODO DE PROCEDIMIENTO: Las comisiones parlamentarias de preparación de reformas transcendentales para el gobierno del país. **V.** BIBLIOGRAFÍA

Siglas, abreviaturas y acrónimos

ATC: Auto del Tribunal Constitucional
***BOCG*-CD**: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados
BOE: *Boletín Oficial del Estado*
CCAA: Comunidades Autónomas
CE: Constitución Española (1978)
EA: Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007)
EAr: Estatuto de Autonomía de Aragón (2007)
EC: Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)
EEAA: Estatutos de Autonomía
EPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979)
FJ: Fundamento jurídico
GG: Ley Fundamental (de Bonn, 1949, muchas veces reformada)
LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985)
LCSP: Ley de Contratos del Sector Público (2007)
LES: Ley de Economía Sostenible (2011)
LO: Ley Orgánica
PIB: Producto Interior Bruto
RAP: *Revista de Administración Pública*
RArAP: *Revista Aragonesa de Administración Pública*
REAF: *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*
REALA: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional
TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004)

I. INTRODUCCIÓN. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local

Estamos en una época en la que son un poco más frecuentes que en otras las menciones a la necesaria reforma del régimen local. Sin duda ha sido la crisis económica la que se encuentra detrás de esta intensificación en la apelación a la reforma de las estructuras locales[1]. Se vuelven a escuchar, por tanto, los nunca olvidados, por permanentes, reproches al excesivo número de Municipios teniendo en cuenta la escasa población de muchos de ellos o al papel anticuado o inadecuado de las Provincias (en realidad, de las Diputaciones Provinciales) en relación a las exigencias de los tiempos actuales o, incluso, a la prescindibilidad de su actuación sustituible por la que cumplen las Comunidades Autónomas. Con mención, incluso, a un hipotético ahorro milmillonario que la adopción de algunas decisiones políticas llevarían consigo[2].

Quiero decir con el anterior párrafo que no hay nada novedoso en el actual ¿debate? sobre la reforma del régimen local, al menos si se observa lo que ha tenido lugar de manera regular durante la vida postconstitucional española (por no remontarme más atrás en el tiempo). Como indico, los argumentos en esta cuestión se han escuchado muchas veces y quizá lo único novedoso en este momento es alguna desvaída consideración económica –como la anteriormente indicada en nota– y, sobre todo y eso sí que es distinto, el situar la reforma del régimen local como una de las medidas "necesarias" para la superación de la crisis económica oficializada en España en el verano de 2008[3].

1 Sobre el impacto de la crisis económica en la actuación de las entidades locales han comenzado a aparecer algunos trabajos en los últimos meses. *Vid.*, así, R. JIMÉNEZ ASENSIO: «Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *Cuadernos de Derecho Local*, 25 (2011), pp. 55-77; J. MAURI MAJÓS: «Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública», *Cuadernos de Derecho Local,* 26 (2011), pp. 55-88, y C. VIVER PI-SUNYER: «L'impact de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya», *REAF*, 13 (2011), pp. 146-185. En algunos casos, no en todos, la crisis se vincula con la postulación de reformas para el régimen local.

2 Por ejemplo, uno de los candidatos en las últimas elecciones generales se refirió varias veces durante la precampaña al ahorro de "mil millones de euros" que llevaría consigo la supresión de las Diputaciones Provinciales.

3 En general sobre esta crisis, origen y características, con orientación sobre todo jurídica *vid.* A. EMBID IRUJO: *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009, así como «El Derecho Público de la crisis económica», 2011 (referencias completas en el anexo bibliográfico) con toda la amplia bibliografía en ambos trabajos utilizada.

El párrafo anterior puede parecer un punto esquemático pero con unas pocas líneas adicionales puedo acabar de presentar lo que en él se está trasmitiendo sobre la permanente presencia de la ideología reformadora del régimen local (o de los "gobiernos" locales, como se dice ahora preferentemente y con mayor precisión) en la literatura jurídica y política y también los frutos que, como resultado de las polémicas y las propuestas, aparecen periódicamente en las páginas de los diarios oficiales. Así, y siguiendo un hilo conductor meramente temporal, puede recordarse la temprana discusión sobre la supresión de las *Diputaciones Provinciales* que, aun reverdeciendo continuamente, alcanza un punto temporal de estabilidad en torno a la STC 32/1981 que declara fuera de la Constitución una normativa catalana contraria a la institución provincial, momento que es también el de la consagración de una determinada forma de entender la imprecisa, por naturaleza, fórmula constitucional de la "autonomía local". Y poco después esa fórmula constitucional se concretará en la LBRL de 1985, donde todos los temas del régimen local, obviamente, se ponen a discusión y se adoptan decisiones sobre los mismos; en ese momento, también, se concreta una determinada manera de contemplar a los *pequeños municipios* optándose por su agrupación voluntaria, que no forzosa, y la fórmula de las "mancomunidades municipales" para la prestación de servicios de competencia municipal que luego conocerá fortuna varia en las políticas normativas y ejecutivas de las CCAA, distinguiéndose en ese terreno la Ley aragonesa 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades Municipales, semillero de imitaciones y de fecundos procesos de creación de Mancomunidades[4].

Y pasando al otro extremo, la consideración singular de los *grandes municipios* por ser inadecuadas para ellos las fórmulas demasiado generales de la legislación existente, se expresará en la profunda reforma de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, reforma que conduce a una cierta "parlamentarización" de la vida del gran municipio –lo que sea éste es de concreción, a veces, dificultosa– así como a un predominio en la actuación del Alcalde y del "gobierno" del Municipio, que ya no está conferido de forma exclusiva a los Concejales, y momento que, en otro terreno que no puede olvidarse ahora, es también el del triunfo normativo de la autonomía local desde la limitada –pero singular y representativa– perspectiva del reforzamiento de la potestad sancionadora de las entidades locales frente a deter-

4 Un tratamiento modélico de la problemática relativa a los pequeños municipios en M. REBOLLO PUIG: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», *REALA*, 308 (2008), pp. 151-206.

minadas tendencias jurisprudenciales (con su correspondiente apoyo doctrinal) que amenazaban con suprimirla en la práctica[5].

Pero si de afección a las estructuras del régimen local se trata, es clave recordar aquí la introducción de un *nivel territorial adicional, las comarcas*, que se produce por la decisión, como planteamiento general, de algunas CCAA como Cataluña y Aragón y operaciones singulares, como sucede en Castilla-León (comarca del Bierzo). Introducción de significado todavía no percibible (y, por tanto, valorable) al completo en tanto en cuanto el nuevo nivel territorial no acaba de encontrar su plena funcionalidad[6] y, debido a ello, es dudoso que actúe con eficiencia siendo éste de las comarcas, por tanto, uno de los puntos necesariamente focales en el contexto de revisión de las estructuras locales ahora a discusión en el marco de la crisis económica.

Y si de actuación de las CCAA se trata, el gran debate de los últimos años ha sido el de la *interiorización, o no, del régimen local por las CCAA*, debate realizado al par que tenían lugar los trabajos reformadores de algunos EEAA, proceso que alcanza su punto culminante con el EC de 2006, de gran influencia sobre los posteriores EA y EAr. (entre otros) de 2007 que, no obstante, son algo más matizados que el catalán en este punto. Es conocido cómo ello ha tenido un abrupto punto final con la STC 31/2010, que ha reiterado la tradicional doctrina que se expresó en los comienzos de la vida constitucional con la fórmula del régimen local "bifronte" y en la que el papel de la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 CE) es, por tanto, determinante[7].

5 Un resumen de toda la problemática acerca de la potestad sancionadora de las entidades locales, y su solución en la Ley 57/2003 en A. EMBID IRUJO: *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, pp. 92-104.

6 Pues las competencias de las comarcas en Cataluña no son propias sino delegadas, y en Aragón no han recibido, hasta ahora, más que competencias procedentes de la Comunidad Autónoma que, aun ejercitadas a título de propias, solo permiten configurar a las comarcas como una suerte de Administración periférica personalizada de la Comunidad Autónoma actuando, eso sí, en régimen de autonomía, lo que no deja de ser frustrante en relación a los propósitos originales del movimiento comarcalizador. Sobre las comarcas en Aragón *vid.* A. EMBID IRUJO: «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RArAP*, 20 (2002), y R. SALANOVA ALCALDE: «Organización territorial», *Derecho Público Aragonés* (A. EMBID IRUJO, dir.) (4ª ed.), Zaragoza (2008), pp. 345 y ss., con toda la bibliografía que se utiliza en ambos trabajos.

7 La STC 31/2010 ha suscitado ya múltiples comentarios y continuará haciéndolo durante bastante tiempo, pues su contenido determina necesariamente la evolución del Estado de las Autonomías durante los próximos años. Pero dentro de ella me parece necesario resaltar la alta calidad que se encuentra en el número especial de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010, dedicado a «El Tribunal Constitucional y el Estatut».

Esta permanente aportación de argumentos para la reforma del régimen local permite relativizar la trascendencia del actual ¿debate? máxime cuando, en realidad, no se está aportando ninguna idea nueva como puede advertirse singularmente con la consulta a los programas que los partidos políticos han presentado en las últimas elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011. Sin que deba otorgarse un papel desmedido a estos documentos (no pretendo, en modo alguno, hacer eso ni tampoco creo que nadie considere que tales documentos sean determinantes de la política concreta que luego vaya a ser desarrollada durante la Legislatura de lo que hay múltiples ejemplos en el pasado, en el presente y, por supuesto, los volverá a haber en el futuro), sí que los mismos deberían ser un reflejo de ciertos debates previos y, en todo caso, una reunión articulada y coherente de propuestas, redactadas en términos generales y sin precisiones técnicas, por supuesto, pero sí de alguna forma iluminadoras para el presunto y probable elector, del contenido concreto que de su voto pudiera derivarse en los distintos ámbitos de la acción pública.

Pues bien, no hay tal en lo ofrecido para reflexión del ciudadano hace ahora casi dos meses. Sin que pretenda adentrarme en una problemática que debe ser tratada con más minucia, sí que puede advertirse en los programas electorales un escaso contenido de "oferta intelectual" a su lector (al ciudadano). En casi todos los supuestos se propone la modificación de la legislación básica del gobierno local, ciertamente hoy algo anticuada en ciertos de sus contenidos y sin que pretenda con ello hacer un reproche al notable avance y buena técnica que se puede apreciar en la LBRL de 1985[8]. Y también en casi todos los programas electorales se insiste en la clarificación de competencias, en evitar las superposiciones que hoy en día se producen atribuyendo los mismos contenidos a niveles territoriales distintos de las administraciones públicas, huir de las competencias impropias, etc.

Mayores y más precisas indicaciones solo se encuentran en la propuesta del programa socialista de sustituir las Diputaciones Provinciales por un Consejo de Alcaldes (propuesta que no pasa de ser una idea sobre la que se desconoce si está apoyada en documentación o estudios previos) o recuperar el

En muy distintos de los excelentes trabajos contenidos en dicho número (debidos a la pluma de S. MUÑOZ MACHADO / G. FERNÁNDEZ FARRERES / M. REBOLLO PUIG / J. TORNOS MAS y otros), se trata la problemática que destaco en el texto.

8 Efectivamente, esa Ley fue en su momento un gran avance pero, posteriormente, ha sido afectada por múltiples reformas, no siempre coherentes, y precisa, en general, de una relectura en el marco de la evolución del Estado de las Autonomías y, por supuesto, que la misma no se presente de manera aislada de la gran cuestión de la financiación de los gobiernos locales.

carácter "nacional" de ciertos cuerpos de funcionarios reforzando sus competencias como responsables de control interno y garantes del cumplimiento de la legalidad (propuesta del programa popular), todo ello sin querer extralimitarme en este ámbito y citando solo propuestas de los partidos que, finalmente, han resultado mayoritarios en el Gobierno y en la oposición.

Pobreza, por tanto, de propuestas comprensible en el contexto en el que éstas se formulan. Pero, en todo caso, querría llamar la atención sobre lo poco adecuado, en mi opinión, de vincular la reforma del régimen local con la crisis económica –vinculación que es posible encontrar en múltiples intervenciones, discursos, programas y proclamas– y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis. Creo que esto es, sin paliativos, un error, puesto que, por un lado, los problemas que existen en el régimen local son independientes de la crisis económica y, sobre todo, la modificación del mismo tiene que ser pensable y operativa para una situación de "no-crisis" como la que, inevitablemente, se producirá algún día.

Dicho de otra forma: la problemática del régimen local, como de cualquier elemento del gobierno territorial del Estado, es intemporal; y las crisis económicas en un sistema capitalista se presentan –la historia, dicen, es maestra de la vida– de una forma periódica y respondiendo a unas concretas causas como luego, e inevitablemente, nos enseñan los economistas con el dominio propio de una ciencia que ha alcanzado unas prestaciones y nivel de calidad indudable en la descripción del pasado siendo el tipo de perfección conseguido todavía de superior calidad cuando este pasado es relativamente lejano[9].

Cuestión distinta es que se pueda alcanzar una mayor eficiencia mediante la reforma de las estructuras locales y que eso, en una situación de crisis, pueda cooperar, por el consiguiente ahorro, a la superación de la misma. Pero, en cualquier caso, cualquier tipo de reforma del régimen local, pensable y, por tanto, perdurable, parece incompatible con los márgenes temporales de una situación de crisis y es también relativamente presumible, que sus efectos (económicos, sobre todo, pero también de otra índole) se percibirían ya fuera de la misma: incluso es perfectamente posible que a corto plazo y por la con-

9 Mucho tienen que aprender los historiadores de estos auténticos maestros en la configuración panorámica, explicativa y altamente racional, de lo que ya fue. Una estupenda síntesis de la posición de los economistas –genéricamente, y con los necesarios matices– en el libro de R. PETRINI: *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010; el libro está pensando en las condiciones italianas y estadounidenses, pero es extrapolable a otros países. Está publicado originalmente en Italia en 2009, pero las cosas, lamentablemente, han seguido sucediendo desde la observación de la actuación de los economistas, exactamente igual en los dos años posteriores a su publicación.

natural complejidad que alcanzan las modificaciones de los niveles territoriales del Estado –cualquier Estado–, pudiera no apreciarse en los primeros tiempos de aplicación de la reforma, ningún ahorro económico como consecuencia de la misma.

Lo que creo que sería, además, altamente aventurado y, desde luego, equivocado es el imputar a las actuales estructuras del régimen local cualquier responsabilidad en el surgimiento de la crisis económica. No hay tal aunque a más de uno es posible que, por hurtar otro tipo de responsabilidades, le pudiera resultar agradable defender, y convencer a otros, de tal conclusión.

En todo caso los pecados en este ámbito no sólo los cometemos los españoles, también la reforma del régimen local ha aparecido en el contexto de medidas contra la crisis económica en otros países (Grecia), siendo el último ejemplo el de Italia con el Decreto Ley del Gobierno Monti de diciembre de 2011 luego transformado en Ley[10]. Y, sobre todo, lo más resaltable es cómo la reforma del régimen local aparece como contrapartida exigida por "Europa" a las ayudas económicas que se realizan para los Estados miembros en dificultades (Grecia, Irlanda y Portugal por ese orden) y que han debido ser "rescatados"[11].

Esta mención a la adopción de decisiones sobre las estructuras locales vinculadas a la crisis económica, anima a emprender una nueva división de este trabajo dirigida a observar qué es lo que sobre el régimen local se ha aprobado en España durante el tiempo transcurrido de la crisis económica con el objetivo de deducir algunas conclusiones de dichas decisiones que puedan ser proyectables para otros efectos, como los que nos ocupan en este trabajo.

10 Y en el que lo más notable, quizás, sea la práctica desaparición del nivel provincial aunque su extrapolación a España me parece bien aventurada, por el distinto papel jugado por las numerosísimas y crecientes provincias italianas, en relación al más ajustado número de las provincias españolas que, incluso, desaparece como nivel institucional en las CCAA uniprovinciales. En todo caso y tratándose de un país en el que esta discusión alcanza bastantes años de antigüedad y en el que ya en el pasado se adoptaron decisiones semejantes que nunca se llevaron a la práctica, la prudencia intelectual mínima aconseja esperar el curso de los acontecimientos en el marco, además, de las previsiones de aplicación temporal de lo decidido sobre la supresión de este nivel. Sobre el tema en el derecho anterior al decreto-ley Monti *vid.* M. BORDINI: «El papel de la Provincia en el sistema constitucional italiano. Reflexiones sobre las recientes hipótesis de reforma», en las pp. 287 y ss. del *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*; y M. SALVADOR CRESPO / S. RAGONE: «La supresión de la Provincia en Italia», en las pp. 77 y ss. de *Cuadernos de Derecho Local*, 27 (2011).

11 Remito sobre esa cuestión a los datos que proporciono en el «Informe general sobre el gobierno local en 2011» en este mismo número del Anuario.

II. ALGUNAS MEDIDAS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL ADOPTADAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA. Su significado desde la perspectiva de la improvisación y falta de reflexión con que se aprobaron algunas de ellas. La dificultad de implementar mecanismos de disciplina presupuestaria

En mi trabajo «El Derecho Público de la crisis económica» (2012) y al que ya he hecho referencia *supra*, hacía resaltar la existencia en España de dos etapas en la adopción de medidas de reacción contra la crisis económica (*vid.* pp 37 y ss.). Una primera "clásica", coherente con la adopción en noviembre de 2008 en las instituciones europeas de un Plan Europeo de Recuperación Económica, y consistente en el estímulo público (de diversas formas) a la actividad económica (medidas que podríamos apelar como keynesianas, por tanto), y una segunda, a partir de la primera semana de mayo de 2010, motivada por la crisis de deuda pública manifestada en distintos países europeos y, sobre todo en aquel momento, en Grecia, en la que la preocupación era también "clásica" u "ortodoxa", pero respondiendo a otra "escuela" y a otra "ortodoxia" de economistas: a la de aquellos que ven en el déficit y consiguiente deuda pública el principal obstáculo a la recuperación económica y que, por tanto, proponen la adopción de decisiones de reducción de inversión pública (entre otras varias) como remedio a los males de la economía. Sin intentar aquí el establecimiento de opiniones generales sobre los evidentes fracasos de ambas políticas –de la instrumentación del sustento teórico de ambas, deberíamos decir mejor– como hoy (primeros días de marzo de 2012 es fácilmente advertible), lo que sí me interesa destacar es que en ambas etapas, se adoptaron (en relación a la segunda, tendríamos que conjugar el verbo en presente, pues seguimos claramente dentro de la misma como se puede colegir con la consulta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de expresivo título pues se trata de "medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del *déficit público*") una serie de medidas sobre el régimen local que deben ser reseñadas resumidamente, a los efectos del objetivo principal que se persigue con estas páginas.

La medida fundamental que quiero señalar aquí como auténtico punto de partida de una determinada forma de reacción contra la crisis económica y que es el paradigma de lo que llamo "primera etapa", la constituye el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender

a su financiación[12] en cuya pauta también hay que reseñar un texto casi un año posterior y que es el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Al margen de las previsiones propias del primer Real Decreto-ley para la inversión del Estado (que se encuentra en el llamado Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo), es de singular interés en ambos lo relativo a las entidades locales. En ese plano las dos normas tienen bastantes puntos comunes en cuanto que mediante ellas tiene lugar la disposición de muy importantes sumas económicas (8000 millones de euros en el caso del primer Real Decreto-ley y 5000 millones de euros en el segundo) para que los Municipios, si lo desean sus órganos gestores, puedan realizar directamente determinadas inversiones creadoras de empleo, realización de inversiones que presupone, obviamente, la existencia de múltiples procesos de contratación que se eximen de determinados trámites de la LCSP (de 2007, entonces vigente) con la finalidad de agilizar el procedimiento de adjudicación. Para que ello sea factible se dispone igualmente la previa obligación de que la cuantía de los proyectos no supere la cantidad de 5.000.000 de euros en los contratos de obras a efectos de justificar la inaplicación de la normativa contractual comunitaria y su transposición al derecho español. Igualmente puede considerarse base compartida de los dos Reales Decretos-leyes la existencia de una relación directa entre la Administración General del Estado (a través del entonces denominado Ministerio de Política Territorial) y los Ayuntamientos, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas[13].

12 Sobre el Fondo Estatal de Inversión Local me parece muy útil B. PORTA PEGO: «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local», en las pp. 931 y ss. de A. RUIZ OJEDA (coord.): *EL Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010. También las reflexiones generales de F. VELASCO CABALLERO: «Crisis económica y derecho local», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Madrid (2010), pp. 25 y ss. y T. FONT i LLOVET / A. GALÁN GALÁN: «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 13 y ss. *Vid.* la modificación del Real Decreto-ley cit. en su art. 7.1 por el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

13 Se ha imputado en ocasiones que esos Reales Decretos-leyes incurrirían en inconstitucionalidad (y se ha acudido al TC por alguna Comunidad Autónoma) por el olvido de la presencia de las CCAA –el texto de algunos nuevos EEAA parecía inducir expresamente a dicha presencia– y el establecimiento de una relación de exclusiva bilateralidad entre la Administración del Estado y las entidades locales. No creo que esto sea una forma correcta de contemplar las cosas, al menos desde el ámbito jurídico. Como ya he indicado en ocasiones anteriores (*vid.* mi libro de 2009) creo que el Estado tiene competencia para,

Pero también existen diferencias entre ambos textos, siendo quizá la más notable la posibilidad prevista en el segundo Real Decreto-ley de que se atiendan con los recursos económicos que contiene gastos corrientes vinculados a programas de actuación en el ámbito educativo y otros de carácter social de competencia municipal, y ello hasta un montante equivalente al 20 por ciento de los fondos que correspondan a cada Ayuntamiento (del art. 2.2).

Pues bien, al margen de más profundizaciones sobre el contenido de estos textos y sus efectos y atendido el objetivo de este trabajo, es fácilmente advertible una contradicción de los mismos con algunas de las cosas que se oyen en el actual ¿debate? sobre la reforma del régimen local. Si al nivel municipal, sobre todo en lo referido al pequeño municipio, se le reprocha ser un obstáculo de la eficiencia que deben necesariamente mostrar las Administraciones Públicas, es sorprendente que estos textos tomen al Municipio –a cualquier Municipio– como "palanca" para conseguir, a través de una suma de pequeñas inversiones en cada uno de ellos nada menos que la reactivación económica del conjunto del país. Y debe recordarse cómo en un lapso de tiempo prácticamente despreciable, se prepararon multitud de proyectos de inversión y se lanzaron los procesos de contratación pública correspondientes sin que entonces se escucharan voces sobre lo inapropiado del nivel municipal para actuar de esta forma puesto que los reproches (que eran de contenido predominantemente jurídico) se circunscribieron, como he indicado antes en nota, a sentar la inconstitucionalidad de tal forma de proceder por olvidar la necesaria intervención que sobre el papel debían tener las CCAA, cuestión sobre cuya resolución algún día nos ilustrará el TC[14].

Realmente y a más de tres años vista del primer Real Decreto-ley mencionado creo que el principal argumento contra su contenido no es de tipo jurídico sino que radica, precisamente, en la improvisación con la que muchos proyectos se lanzaron, sin la adecuada reflexión sobre si era precisa, o no, esa inversión y, en algunos casos, sobre los gastos que la misma genera-

dentro del establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (cfr. art. 149.1.13 CE), llevar a cabo este tipo de actuaciones. La STC 31/2010 sobre el recurso contra el EC refuerza –sin menciones expresas a la realidad a la que me refiero, obviamente– esta línea argumental.

14 No obstante indico que, en mi opinión, nada en el ordenamiento jurídico se opone a la existencia de relaciones directas, sin intermediarios necesarios, entre el Estado y las entidades locales. Esto ya lo ha dicho el TC en varias ocasiones, la primera en la Sentencia 84/1982, FJ 4. La última en la Sentencia 134/2011, FJ 17. El art. 149.1.13 CE sirve de amparo jurídico general para esta decisión.

ría en el futuro en relación a su mantenimiento y/o explotación[15], todo lo cual es, fundamentalmente, un reproche político o, si se quiere, de política económica. Porque, en realidad, se trataba de "correr", de realizar una política de estímulo económico desde muy distintos orígenes y perspectivas, y que, conjuntamente, conllevaría la superación de la "crisis económica" crisis que, por cierto, solo unos pocos meses antes del primer Real Decreto-ley de diciembre de 2008, se había comenzado a admitir su existencia en medios oficiales. Pero ello no debe impedir reconocer la capacidad municipal (hasta de municipios muy pequeños) de poner en marcha un operativo ciertamente complicado, y de responder a las exigencias que se formulaban desde altísimas (para ellos) instancias. Con voluntarismo, por supuesto, pero también con evidente generosidad en el esfuerzo tanto de cargos políticos como de funcionarios locales. Una reflexión abierta y sin prejuicios sobre todo ello, arrojaría bastante luz sobre la realidad de la oscuridad, casi cavernosa, con que se formulan reproches –que se asemejan a prejuicios en ocasiones– sobre la capacidad del régimen local español y sus estructuras.

Pero no acaban con esto las menciones a las medidas adoptadas durante la crisis económica en relación a las entidades locales aunque las mencionadas son, desde luego, las más representativas o singulares. Debe añadirse que también han estado presentes de distintas formas en las decisiones adoptadas los problemas de liquidez para hacer frente a las deudas con proveedores privados, cuestión que ha sido objeto de distintos tratamientos que llegan hasta el mismo presente.

La primera intervención es la del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos[16], me-

15 Estas decisiones normativas no aseguraban, en modo alguno, que las inversiones que se fueran a realizar con los caudales puestos a disposición de los Ayuntamientos, se dirigieran a la realización de obras o actividades que fueran realmente de "interés general" (hablo en sentido no jurídico en esta ocasión), que inevitablemente hubieran de emprenderse en un momento u otro en esos Ayuntamientos, que respondieran a algún tipo de planificación... Todo eso brillaba por su ausencia o se orillaba conscientemente; en todo caso y si se producía, sería una casualidad no buscada expresamente puesto que lo único que se pretendía era inyectar unas importantes cantidades de dinero en el sistema productivo (el dinero iría en realidad a las empresas constructoras con más raigambre en cada Ayuntamiento y a crear empleo a través de ellas) confiando en una especie de poder taumatúrgico para con ésta y otras muchas actuaciones, contribuir a superar la crisis.

16 Se combinan en este texto dos perspectivas: lo prioritario es facilitar el pago de las deudas locales al sector privado, lo que también se hace desde la directriz de inyección de capital público en la economía como forma de superar la crisis económica que ya hemos contemplado antes; para ello se facilita el endeudamiento bancario y también los avales del Instituto de Crédito Oficial en los impagos de facturas endosadas por prestación de

didas que, con algunas modificaciones, han tenido continuación con el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, título más que largo y representativo del auténtico cajón de sastre en que se han convertido algunas normas de lucha contra la crisis. Desde luego no parece que el éxito haya acompañado a esas medidas.

Por eso se vuelve a la carga, aunque desde otras formas de actuación que parecen, a priori, más efectivas, con el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (*BOE* del 25 de febrero). Lo que encierra este texto es una forma de afloramiento de ¿toda? la deuda de las entidades locales a 1 de enero de 2012 manifestada por las correspondientes facturas de proveedores y controlada (certificada) por el Interventor municipal al que parecen otorgársele determinadas facultades que superan, incluso, las de los cargos representativos locales; afloramiento en el que también pueden participar los mismos acreedores de la entidad local. Una vez realizado esto se pone en marcha un mecanismo de financiación y de paralelo endeudamiento para que las entidades locales abonen sus deudas en el que las rebajas hipotéticas ofrecidas por los acreedores pueden ser determinante de su prioridad en el cobro. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha adoptado un acuerdo (del que ha dado cuenta el Consejo de Ministros en su reunión del día 2 de marzo de 2012) del que destaca que la refinanciación de la deuda a las entidades locales se hará (por el sistema financiero) a un plazo de diez años y con dos de carencia, estando previsto en los próximos días la extensión del acuerdo a las deudas que tienen las Comunidades Autónomas. Obviamente será la garantía última del Estado la que dará seguridad al sistema financiero para que se proceda a esta impresionante operación de financiación de las entidades locales (y luego autonómicas) lo que, en teoría, debería asegurar por lo menos el mantenimiento del tejido empresarial y, siendo optimistas, hasta una

servicios a entidades locales. La técnica en relación a la intervención del ICO consiste en retenciones por parte del Ministerio de Economía y Hacienda de las cantidades que deban pagarse a las entidades locales por su participación en los tributos del Estado. Así, el facilitar los pagos al sector privado (primera perspectiva) se trata de contrapesar con evitar el sobreendeudamiento de las entidades locales (la segunda de las observables en este texto) porque, a fin de cuentas y si se quieren acoger a esta ayuda del ICO, deben renunciar a una parte de sus ingresos futuros.

pequeña reactivación de la actividad económica por la base económica renacida para muchas empresas[17].

Y en el marco del Real Decreto-ley 8/2010, que marca el brusco corte con la primera etapa en la lucha contra la crisis económica y el paso a la segunda en la que la preocupación es evitar el déficit público, se dispone la vinculación de los ahorros obtenidos por la reducción de los costes de personal al saneamiento, sobre todo, de las finanzas locales[18] apareciendo también una disposición que restringía radicalmente la posibilidad de endeudamiento de las entidades locales –en línea de coherencia con el resto del Real Decreto-ley 8/2010– pero que debió ser enmendada por una estrafalaria "corrección de errores"[19], que deslegitimó fuertemente el contenido de este Real Decreto-ley en lo relativo a las entidades locales y que, posteriormente, fue objeto de una nueva corrección de fondo por lo previsto en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011[20], habiéndose

17 Los datos indican que la falta de pago de las entidades públicas a sus proveedores, ha podido llevar consigo la desaparición de muchas empresas pequeñas. Solo las más grandes proveedoras de servicios municipales (residuos, limpieza, transporte urbano, agua potable, depuración etc...) han podido sobrellevar la crisis y la falta de pago de sus deudores públicos aun con grandes dificultades.

18 Recuérdese que una de las decisiones importantes de tal Real Decreto-ley fue la de reducir un 5 % de la masa salarial de retribuciones al personal dependiente de las Administraciones Públicas, con independencia de la concreción definitiva del porcentaje para cada uno de los empleados públicos afectados, lo que dependía de su nivel retributivo. Solo y una vez que se hubiera producido ese saneamiento en el caso de las entidades locales, era posible dedicar a inversión las cantidades obtenidas con la reducción salarial.

19 El art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 ordenaba que desde la entrada en vigor de la norma "y hasta 31 de diciembre de 2010, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector de Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquéllas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos". El revuelo causado en las entidades locales por tal norma limitativa de su capacidad de actuación –obligando a muchas a adoptar acuerdos de tomar préstamos la misma noche de la publicación del Decreto-ley–, condujo a una extraña corrección de errores (*vid.* en *BOE* núm. 127, de 25 de mayo de 2010) que sustituyó lo relativo a la entrada en vigor por esta frase: "a partir del 1 de enero de 2011", es decir, una disposición para ser aplicada casi siete meses después de ser adoptada, con lo que el presupuesto fáctico del Decreto-ley (cfr. art. 86 CE) de la extraordinaria y urgente necesidad, caía por su base.

20 La disposición adicional 15ª de esa Ley da nueva redacción al art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, para indicar que podrán concertar nuevas operaciones de crédito en 2011

prorrogado la misma para el año 2012 (cfr. disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público) y residenciándose ante el TC un recurso contra una ley de la Comunidad Foral de Navarra que contenía prescripciones distintas de las de la normativa estatal para que las entidades locales que tuvieran obras incluidas en Planes de infraestructuras e inversiones locales, pudieran concertar créditos[21].

Es lugar común, y acertado, decir que la caída de los ingresos locales, al estar fuertemente vinculada con la actividad económica y, sustancialmente, con la actividad económica vinculada a la construcción que, prácticamente, ha desaparecido, es la causa fundamental de los problemas de las entidades locales y que tiene muy difícil solución. Cualquier remedio que se intenta –y que no consista en la inyección directa de dinero procedente de los presupuestos generales del Estado o de otras CCAA[22]– lleva consigo como re-

las entidades locales que cumplan una serie de requisitos como liquidar el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo calculado de la forma que indica el art. 53 del TRLRHL de 2004, debiendo, además, el volumen de capital vivo (se supone de deuda) no exceder del 75 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados consolidables con sujeción, en su caso, al TRLRHL, y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria. Cfr. sobre el particular el agudo análisis de M.A. MARTÍNEZ LAGO: «El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010* (2011), pp. 213-242.

21 Ese es el objeto del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El Estado impugnó tal precepto ante el TC quedando suspendida su vigencia; suspensión ratificada por el ATC 108/2011, de 5 de julio, que encuentra necesario mantener esa suspensión para defender la "necesaria coherencia de la política económica", que es una "medida de política económica general relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos". Los perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión, son considerados menores a los beneficios por el TC. En mi opinión, la decisión es enteramente coherente con los supuestos jurídicos (y fácticos) presentes en el caso.

22 Resulta muy dificultoso ofrecer una panorámica general de las aportaciones directas o indirectas de las CCAA a las entidades locales (o de las Diputaciones Provinciales a los Municipios de su territorio) y solo es posible –partiendo de mi convicción probada de que esas ayudas han existido y de muy distintas formas- indicar aproximaciones a esa realidad deducidas de la lectura de distintos diarios oficiales. *Vid.*, como testimonio de lo que digo, la Ley Foral 5/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, en donde se facilita por la Comunidad Foral el cumplimiento por las entidades locales navarras de la obligación de adelantar el 50 % del

sultado indirecto la aparición de dificultades adicionales en el nivel local (fundamentalmente municipal). En ese terreno es advertible lo sucedido con la LES de 2011 que intenta (cfr. su art. 36 siguiendo pautas anteriores) la presentación en plazo de las liquidaciones de los presupuestos del año anterior estableciendo la consecuencia "punitiva" de la retención de las cantidades, a partir del mes de septiembre del año posterior a la liquidación de los presupuestos no presentada, del importe mensual de las cantidades a cuenta de la participación en los tributos del Estado. Esto ha llevado en el próximo pasado a retener cantidades a cuenta a un número considerable de Municipios lo que les ha situado, inevitablemente, ante la obviedad de retrasar los pagos debidos a proveedores cuando no las nóminas de sus mismos empleados públicos[23]. Una de las múltiples reflexiones que, a estos efectos, podrían deducirse de lo que indico, es la de la contradicción que puede ser el resultado de distintas decisiones disímiles en teoría y, por supuesto, la misma dificultad en la adopción de medidas que, en el fondo, significan la estabilidad presupuestaria. Por un lado se quiere –y ello es bueno– acelerar el pago de las deudas locales para lo que se instrumentan distintas medidas; por otro lado y si no se cumplen determinados requisitos formales, la consecuencia es que no se va a poder cumplir el objetivo establecido por las primeras.

En realidad aquí radica uno de los principales problemas que se han hecho notar durante la crisis económica, relativo a las entidades locales pero también en relación a otros muchos supuestos: la falta de coherencia, de "modelo", en las respuestas normativas o ejecutivas. Ha habido mucha improvisación, demasiada falta de reflexión en relación a lo que se quería conseguir, lo que hacía que se adoptaran, sin mucha separación temporal, políticas contradictorias. Continúo la exposición de la aprobación durante la crisis económica de medidas relativas a las entidades locales precisamente con otra muestra de lo que estoy indicando.

Resulta, así, que el mismo Real Decreto-ley 8/2011, de 11 de julio, que ya he citado *supra*, lleva a cabo una modificación del texto refundido de la

coste de las operaciones de construcción de infraestructuras que afecten a terrenos comunales de titularidad de dichas entidades.

23 Según distintas noticias de prensa de comienzos de octubre, el número de Municipios que no entregaron su liquidación presupuestaria y que, por tanto, sufrieron las retenciones fue de 1022, la mayor parte minúsculos. Ignoro cómo ha sido la evolución hasta el momento en que redacto el trabajo pero es de suponer que muchos de ellos hayan concluido la presentación de la liquidación presupuestaria relativa al ejercicio de 2010.

Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, para introducir la llamada "regla de gasto" (mediante la modificación del art. 7.1 del Texto Refundido) aplicable a todos los entes públicos a los que se aplica esta normativa de estabilidad presupuestaria indicando que el gasto de los mismos "no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española", lo que lleva consigo –entre otras cosas– la introducción de un art. 8 bis donde se precisa la forma de cómputo del gasto computable, de la tasa de crecimiento y otras cuestiones, así como de otro precepto (art. 10 bis) sobre las consecuencias para la administración pública responsable del incumplimiento de lo establecido en relación a la regla de gasto.

Pues bien, solo un mes y pico después de esta innovación normativa se va a modificar nada menos que la CE en su art. 135 para introducir unas referencias sobre estabilidad presupuestaria que poco o nada tienen que ver con lo que se acaba de disponer por este Real Decreto-ley 8/2011 que, como se acaba de observar, está basado en un "crecimiento" (aun limitado) del gasto vinculado al crecimiento, a su vez, de la economía española. Premisas justamente contrarias a las del nuevo art. 135 CE al que sin importarle formalmente la perspectiva del "crecimiento" económico, opta por la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, sin más y sin apelar a ningún hipotético "gasto"[24]. Como quiera que en el nuevo art. 135 CE están mencionadas las entidades locales y que, además, el texto puede considerarse –aun escueto– lo más importante, por lo simbólico, del derecho de la crisis económica, le voy a dedicar un apartado singular en este trabajo no sin antes insistir, otra vez, en lo que es conclusión más aparente de este apartado del estudio que ahora concluye: la sensación de improvisación que adopta la contemplación de bastantes de las distintas medidas normativas adoptadas, improvisación que aunque en ocasiones pueda estar justificada ante la rápida evolución de determinados acontecimientos muchas veces foráneos y, sobre todo, por las exigencias de una respuesta "europea" a la crisis económica lo que supone un alto grado de dificultad en la adopción de respuestas normativas, no deja de sorprender, y desagradablemente, cuando se consideran algunos de los textos normativos en los que se expresa la política de reacción contra la crisis económica.

24 Digo esto con independencia de la posibilidad de que la futura Ley Orgánica anunciada por la reforma constitucional pueda conjuntar las reglas de la estabilidad con las del gasto. Esperemos.

III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES. La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuesta, permiten imaginar una actividad en el futuro de los gobiernos locales notablemente distinta a la hasta ahora conocida. Nuevos argumentos para la reforma del sistema de financiación local

Con independencia de cuál sea, realmente, el origen de la voluntad reformadora del art. 135 CE[25], lo que puede dar lugar a todo tipo de especulaciones poco útiles en relación a los objetivos de este trabajo[26], lo cierto es que en solamente un mes y un día, se ha procedido a cumplimentar la segunda reforma de la Constitución española (la primera es de agosto de 1992) pues la

25 Se ha especulado con la existencia de una carta de instituciones europeas instando a dicha reforma, carta que sí que es objetivo que existió en relación a Italia, bien que la reforma constitucional italiana sobre esta cuestión, aún se hace esperar. Lo que sí resulta curioso –y necesario– constatar, es que solo unos días antes de que se planteara la reforma constitucional española, apareció la STC 134/2011, de 20 de julio (publicada en el *BOE* núm. 197, de 17 de agosto) en la que se respondía a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria (normativa, como se advertirá, que precede a la actualmente vigente y en trance de ser sustituida para aplicar el pacto político que acompaña a la reforma del art. 135 CE) que se estableció sin género de duda alguna la competencia estatal para establecer en relación a las CCAA y a las entidades locales, diversas medidas que tienden a asegurar la existencia de un determinado nivel de estabilidad presupuestaria. Precisamente la posterior STC 157/2011, de 18 de octubre, posterior a la reforma constitucional (*vid.* la Sentencia en el *BOE* núm. 275, de 15 de noviembre de 2011) resuelve el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en el mismo sentido que la anteriormente citada, y advierte en el FJ 1º, tras citar la STC 134/2011, que debe destacarse la reforma constitucional que "ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la "consagración constitucional" del principio de estabilidad presupuestaria" lo que determina, por tanto, la existencia de un nuevo "canon de constitucionalidad" para el examen de esta legislación. Esto ha aparecido en muy diversas SsTC posteriores, como las SsTC 195/2011, 196/2011, 197/2011 etc..., respondiendo a impugnaciones de otras CCAA (entre ellas Aragón) de la misma legislación de estabilidad presupuestaria.

26 Remito a mi libro de próxima publicación en Iustel "La constitucionalización de la crisis económica". Es en el contexto de procesos generales (nacionales y europeos) relativos a la adopción de decisiones al más alto nivel posible, sobre la crisis económica o, en forma más amplia, sobre el gobierno de la economía, como debe entenderse, creo, esta reforma

proposición original de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso se publicó en el *BOCG*-CD de 26 de agosto de 2011, núm. 329-1 y es el *BOE* núm. 233 de 27 de septiembre de 2011 el que da cuenta de la finalización del trámite, publicando la reforma de dicho art. 135 cuya disposición final única indica que entrará en vigor el mismo día de su publicación. Tal celeridad es, ciertamente, sorprendente cuando procesos en apariencia de mayor transcendencia y, desde luego, mejor preparados, no tuvieron ocasión de pasar a la realidad dando lugar, además, a la convicción compartida por toda la doctrina (y la clase política, y hasta la ciudadanía enterada) de las dificultades casi invencibles para modificar el texto constitucional español de una forma significativa, dados los obstáculos procedimentales puestos por la misma CE[27].

Pues bien, lo cierto es que la propuesta de reforma del art. 135 CE merced al consenso de los dos principales Grupos Parlamentarios[28] y dado que no afectaba al núcleo constitucional especialmente protegido (cfr. art. 168 CE), pudo tener lu-

constitucional española. Señalo, por otra parte, que nos encontramos realmente ante una "constitucionalización de la crisis" y no solo ante una "constitucionalización del principio de la estabilidad presupuestaria", pues esto último no es sino una forma de luchar contra la crisis y solo será operativo plenamente en 2020. Por otra parte la mención a la "constitucionalización" plantea, en el fondo, problemas generales de la construcción europea y de la relación de las instituciones europeas con los Estados miembros, muy profundos y que son las que, sustancialmente, trato en el libro al que remito.

27 Estoy pensando en el proceso de reforma constitucional intentado en la legislatura de 2004-2008 y que dio lugar a un importante informe del Consejo de Estado. Cfr. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE / J. ÁLVAREZ JUNCO), Consejo de Estado, Madrid, 2006. La cuestión es singularmente relevante en tanto en cuanto se intentaba modificar el texto de la CE de 1978 en aspectos tan capitales como el principio de igualdad de sexos en la sucesión a la Corona, la posición de la UE en nuestra Constitución o nombrar a las CCAA ya constituidas, obviando de esta sutil forma el evidente hecho de la transformación en derecho transitorio –y tácitamente derogado, además– de buena parte del Título VIII de la CE.

28 El resto de Grupos Parlamentarios no se sumaron a la propuesta. En la doctrina se han manifestado algunas voces contrarias a la reforma, tanto por cuestiones de procedimiento como de fondo. *Vid.* singularmente a M.A. MARTÍNEZ LAGO: «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24 (2011), pp. 10 y ss., con mención de múltiple bibliografía (artículos periodísticos, en realidad) sobre el tema. Una posición más equilibrada o dubitativa en F. RUBIO LLORENTE: «Constituciones nacionales e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, 217 (2011), pp. 4 y ss. Valga lo anterior como meras referencias testimoniales, pues no es el objeto de este trabajo el llevar a cabo un estudio específico y general de la reforma, sino solo comentar sus aspectos relativos a las entidades locales. Para tratamientos más extensos, me remito a mi libro de próxima publicación.

gar en un lapso temporal muy breve con lo que se incorporó al texto constitucional el nuevo texto del art. 135 CE cuya fundamentación en la crisis económica existente es expresa en la Exposición de motivos de la reforma[29]. Mediante esta nueva redacción se produce un claro enlace con la reforma constitucional alemana de 2009[30], bien que desde la perspectiva de las entidades locales aparezca una diferencia manifiesta con la que se toma como modelo: las entidades locales no están contempladas en la reforma alemana[31] y, sin embargo, están expresamente nombradas en el nuevo art. 135 CE. Así, después de que el apdo. 1 de este art. 135 indique que "todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria" (expresión en la que ya están implícitamente incluidas, obviamente, las entidades locales, pues el concepto de Administraciones Públicas las comprende ex art. 2.1 Ley 30/1992, entre otros textos legales de posible cita en esta elemental cuestión), el apdo. 2 nombra expresamente a las distintas Administraciones Públicas (más bien a las entidades públicas pues se refiere al "Estado" y a las "Comunidades Autónomas"[32]) estableciendo distinciones significativas entre ellas desde el punto de vista de lo que significa para cada una la estabilidad presupuestaria. Transcribo el precepto:

29 *Vid.* este ejemplificativo párrafo: "La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia (el de estabilidad presupuestaria) a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo".

30 La reforma alemana abarca distintos artículos de la GG (la modificación fundamental es del art. 109 GG, pero hay otros también afectados) y la he estudiado en mi trabajo de 2012 y en el libro de próxima publicación ya mencionado. Remito también a la bibliografía alemana y española que allí menciono.

31 Pienso que la explicación estriba en que se encuentran genéricamente incluidas dentro de las referencias relativas a los Länder.

32 Aunque no voy a proseguir por ese camino, no debo dejar de señalar que el apartado primero del art. 135 CE se refiere a las "Administraciones Públicas" mientras que el apartado segundo nombra al "Estado" y a las "Comunidades Autónomas" (y luego a las Entidades locales) lo que no es exactamente lo mismo, pues estas últimas fórmulas incluyen, además, a Organismos constitucionales y estatutarios que no son Administraciones Públicas (Tribunal Constitucional, Asambleas Legislativas...). Creo que en este ámbito la expresión "Administraciones Públicas" se ha "apoderado" de conceptos más amplios, que las incluyen. Y ello porque la real voluntad de la reforma constitucional es que sean los "poderes públicos" (incluyendo a las Administraciones Públicas) los que se sujeten al principio de estabilidad presupuestaria tal y como lo entiende la CE y más tarde precisará la LO a la que la misma CE apela. Una nueva virtualidad, podríamos decir, derivada del hecho de que la "Administración Pública" sea el único ente "personificado" en el ámbito del Estado (Central), por supuesto, pero también en el de las CCAA (cfr. ahora el art. 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

"El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación a su producto interior bruto. *Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*".

Presencia, por tanto, de las Entidades Locales en el texto bien que para predicar de las mismas unos principios distintos en la concreción de lo que se entienda por estabilidad presupuestaria pues, obsérvese, hay una remisión a LO para establecer el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA, pero dicha LO no puede permitir ninguno a las Entidades Locales dado que constitucionalmente se dice que éstas "deberán presentar equilibrio presupuestario". Quedaría abierta, sin embargo, la posibilidad de que las entidades locales puedan entenderse incluidas en el apartado cuarto del nuevo art. 135 CE cuando el mismo admite la posibilidad de superar los límites de "déficit estructural y de volumen de deuda pública" en los supuestos de "catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado". Aun cuando la concreción de ello se remite a la apreciación de esas situaciones "por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados" y pese a que en otros apartados del no muy consistente técnicamente nuevo art. 135 CE habría pie a defender una posibilidad, extraordinaria, de endeudamiento de las entidades locales[33], mi opinión es que el espíritu (y la letra) del precepto conducen claramente a la imposibilidad de admitir ningún tipo de endeudamiento para las entidades locales, naturalmente a partir de la fecha de plena aplicabilidad del precepto que según la disposición adicional única de la reforma, será el año 2020[34].

33 *Vid.*, por ejemplo, el apartado quinto donde la LO que aparece como clave en el proceso aplicativo de los principios del art. 135 CE, y que tiene un contenido relativo a las "Administraciones Públicas", que podría dar pie a la inclusión entre ellas de las entidades locales, aunque reitero mi opinión expresada en el texto contraria a dicha tesis interpretativa.

34 Momento, por tanto, en que tendrán plena aplicabilidad los porcentajes del 0,26 % de déficit estructural del Estado sobre el PIB nacional y del 0,14 % de cada Comunidad Autónoma sobre su PIB respectivo que figuran en el acuerdo político entre los dos Grupos Parlamentarios que fue hecho público con ocasión de la reforma. En el mismo acuerdo se dice expresamente que "las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario". Hablo en el texto de "plena aplicabilidad" porque el acuerdo político indica que la LO establecerá los "criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda" que deberá

Es evidente, por tanto, que nos situamos ante un plano de clara distinción entre los diversos "gobiernos" territoriales y que la posición de los "gobiernos locales" va a ser completamente diferente a la de los "gobiernos nacional y de las CCAA" en este ámbito de la estabilidad presupuestaria. Un motivo más para recordar la clásica –y bastante olvidada– diferenciación establecida por el TC desde su Sentencia de 2 de febrero de 1981 entre la "autonomía administrativa" (de las entidades locales) y la "autonomía política" (de las CCAA), que aunque no deba tomarse estrictamente al pie de la letra, resurge periódicamente con argumentos –como los de la presente reforma constitucional– que reafirman la justeza, de fondo, de la tan temprana afirmación del TC[35].

Naturalmente que a lo que todo ello conduce es a concluir en que de no cambiar, y profundamente, el sistema de financiación de las entidades locales, la posición, actividad y prestaciones de las entidades locales van a ser muy distintas en el futuro (a partir de ya, pero sobre todo cuando tenga lugar la plena aplicabilidad de lo dispuesto en el art. 135 CE, o sea desde el año 2020) que las que hasta ahora se han conocido, pues su capacidad de emprender determinadas políticas, ha estado –hasta ahora– apoyada decisivamente en su posibilidad de endeudamiento y, obviamente, en la constatación de que pueden hacer frente a las cantidades adeudadas. Eso ha cambiado ya para el próximo futuro por mor de la reforma constitucional y cuando se reflexione suficientemente sobre su significado, va a reforzar, como digo, los argumentos favorables a una profunda reforma del sistema de financiación de las entidades locales, cuestión nada fácil, obviamente[36].

alcanzarse en 2020 y que también esta LO deberá concretar la "senda para la consecución del objetivo de deuda en 2020", lo que claramente indica una configuración de esa LO que –congruente con la política y normativa europea– irá señalando progresivamente determinados porcentajes de déficit y deuda hasta alcanzar el objetivo en 2020. El Consejo de Ministros del día 2 de marzo de 2012 ha aprobado el Proyecto de Ley Orgánica mencionado y solicitado de las Cortes Generales su tramitación por el procedimiento de urgencia según indican los medios de comunicación.

35 Indico en el texto que la distinción debe tomarse con relatividad, muestra de lo cual, entre varias, es que la STC 134/2011, FJ 14, al mencionar la constitucionalidad de los preceptos sobre la estabilidad presupuestaria impugnados por el Parlamento de Cataluña en lo relativo a las entidades locales, preceptos que declara aplicables, afirma que "...con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera".

36 Pues si nunca ha sido sencillo enfrentar esta reforma –la prueba es que no se ha hecho– va a tener notablemente más dificultad en el marco de una crisis económica que ha dejado singularmente averiadas las finanzas del Estado y de las CCAA que es de donde, obviamente, deberían surgir los nuevos aportes económicos para las entidades locales derivados de esa reforma del sistema de financiación.

IV. REFLEXIONES ADICIONALES Y UN MÉTODO DE PROCEDIMIENTO: Las comisiones parlamentarias de preparación de reformas transcendentales para el gobierno del país

Las cuestiones fundamentales que quería trasmitir a partir de la hilazón entre los conceptos de "crisis económica" y "reformas locales" ya están explicitadas[37] aun cuando me parece interesante hacer en este último apartado del trabajo algunas precisiones adicionales a partir, precisamente, de lo ya concluido. Esto podría resumirse, simplificando al máximo posible, en dos proposiciones:

a) La importancia de no proceder en el ámbito del gobierno territorial del Estado a reformas poco meditadas que puedan fracasar precisamente por su escaso proceso previo de reflexión y

b) La comprensión de que la reforma del art. 135 CE sitúa a las entidades locales (y también, obviamente, al resto de los poderes públicos) ante un futuro complicado desde el punto de vista financiero, distinto, en resumen, de lo que se ha conocido hasta el momento.

Ello quiere decir que al margen de la existencia de la crisis económica, se plantea la necesidad de un replanteamiento o nueva formulación de los gobiernos locales (y de los otros también, claro está) al haber cambiado una pieza fundamental de lo que ha sido hasta el momento el regular funcionamiento de los poderes públicos: su capacidad de endeudamiento con amplios límites y, con la misma, sus posibilidades de emprender políticas y actuaciones.

Se plantea, por tanto, sin prisas pero también sin la capacidad de olvidar indefinidamente determinadas exigencias como las derivadas de la reforma constitucional, una necesidad de alcanzar nuevos esquemas de funcionamiento de los gobiernos locales, nuevos esquemas que no se circunscriben, como en las "clásicas" simplificaciones de la cuestión, a la supresión de determina-

37 Hablo de cuestiones fundamentales, pero podrían tenerse en cuenta otras muchas perspectivas. Por ejemplo, la desaparición práctica del sistema de Cajas de Ahorro por la bancarización de su negocio (con excepción, a primeros de marzo de 2012 de las Cajas de Ahorro de Pollensa y Ontinyent, únicas que perviven y realizan su negocio como tales Cajas, lo que se entiende por su tamaño diminuto) afecta también a las entidades locales pues su presencia institucional en distintos órganos de las Cajas (Consejo de Administración, Asamblea) ya no tiene el mismo significado ni tampoco la actividad crediticia de las Cajas en relación a las entidades locales va a tener las mismas características que tuvo en el pasado, en el marco de un sistema bancario como el actual en el que una cuenta de resultados positiva (y, en muchos casos, el pagar simplemente las deudas) cobra una importancia que antes no existía.

dos niveles territoriales (las Diputaciones Provinciales), a la consagración de una cifra mágica de población como límite solo mediante cuya superación es posible alcanzar –o mantener– la cualidad de Municipio, o a las apelaciones, sin muchas precisiones, sobre la necesidad de evitar las superposiciones de competencias.

Estos nuevos esquemas de funcionamiento son tarea prácticamente exclusiva de la legislación básica estatal, una vez desaparecida cualquier veleidad de interiorización del régimen local por las CCAA (como se contempló en el apdo. I), lo que no quiere decir que una vez adoptadas determinadas decisiones por la legislación básica (en el marco de una profunda reforma de la LBRL de 1985) y en ciertos ámbitos de la legislación exclusiva estatal (modificación del TRLRHL de 2004) no deba intervenir también el legislador autonómico, sobre todo a partir de la constatación, tan evidente, de la existencia de distintos regímenes locales en España[38].

En ese marco de datos de imposible olvido, me parecería muy prudente el proceder con relativa urgencia –al margen de determinadas decisiones que podrían adoptarse ya y que, en algunos casos, parece que se están adoptando[39],

38 Quizás la frase del texto pueda sonar a excesiva, pero la explico inmediatamente. El reconocimiento del papel del legislador estatal (como muestra de la no interiorización del régimen local por las CCAA de lo que parto) no debe impedir desconocer cómo se han ido configurando, como consecuencia de determinadas decisiones del mismo legislador estatal o del papel que en ciertos ámbitos tiene la legislación autonómica por decisión de la CE y de los EEAA, regímenes locales que presentan rasgos evidentes de diferenciación según CCAA. No es posible, así, asimilar el papel de unos Territorios Históricos en la Comunidad del País Vasco, que tienen hasta un ámbito competencial reservado por el EPV, inmune al legislador vasco (evidente reserva de reglamento, desde otra perspectiva) con las Diputaciones Provinciales, tan consolidadas, de CCAA como Castilla-La Mancha o Andalucía o con la situación, finalmente, de las CCAA uniprovinciales. Lo mismo si se trata de comparar el régimen local de las CCAA insulares, o las derivaciones de aquellos lugares en donde se ha introducido el nivel comarcal (Aragón, Cataluña). Todo esto –y otras muchas peculiaridades que podrían nombrarse como la relativa al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña avalado por la STC 109/1998, aun cuando lo sitúa con algunas limitaciones frente a las primitivas pretensiones autonómicas debiendo reconocerse, en todo caso, la clara separación respecto al supuesto del resto de Diputaciones Provinciales de las CCAA, plenamente "soberanas" (o responsables) en lo relativo a este Plan– plantea una compleja y necesariamente articulada tarea de colaboración entre distintos legisladores, pero que deberá afrontarse, ante las evidentes disfunciones que se abren al conjunto del régimen local ahora.

39 Por ejemplo parece haberse iniciado un proceso de reducción muy sustancial del número de empresas públicas y entidades de derecho público... creadas tanto en el ámbito de los gobiernos locales como también en el del Estado y de las CCAA. Distintas decisiones normativas de reducción existen sobre el particular con una aplicación de las mismas, en mi

a la constitución de una Comisión parlamentaria que llevara a cabo mediante el método usual de trabajo de las Comisiones parlamentarias especiales, un informe sobre las posibilidades y virtualidades de la planta territorial local en España desde todos los puntos posibles de vista. No es nuestro país muy aficionado a este método de actuación[40], pero sí se ha dado en otros países y con resultados relevantes en el ámbito de la reforma del régimen local. El ejemplo inglés es de común cita[41], pero también puede recordarse la reciente modificación de algunos aspectos del régimen local en Francia[42] y, en todo caso, es una

opinión, más firme en el ámbito del Estado que en el de las CCAA o en el de las entidades locales. Sucede, además, que es un proceso el que se ha vivido de creación de múltiples personificaciones todavía mucho más injustificable en el caso de las entidades locales que en el del Estado y de las CCAA y que contemplado en perspectiva, ha servido –entre otras cosas– para un incremento bastante sustancial de los déficit y deuda públicas por la mayor dificultad de llevar a cabo un control sobre la actividad de estas entidades. Sobre la cuestión *vid.* interesantes datos y reflexiones en SOSA WAGNER / FUERTES: *op. cit.*, pp. 108 y ss.

40 Aunque han existido ejemplos aislados de tal método de actuación, como en el sistema de pensiones con el llamado "Pacto de Toledo" (ejemplo de una permanencia creo que informal en la Comisión parlamentaria), y antes con la comisión senatorial sobre la violencia en el deporte ejemplos que, con todas las dificultades que han tenido, pueden ser calificados como positivos aunque, obviamente, de trascendencia distinta que la que tendría una comisión sobre un aspecto relativo al gobierno territorial del Estado.

41 Sobre el particular *vid.* T.R. FERNÁNDEZ: «La reforma del régimen local inglés», *RAP*, 60, (1969), pp. 489 y ss. La reforma profunda del régimen local que entró en vigor en 1974, fue precedida del trabajo de una Comisión presidida por Lord REDCLIFFE-MAUD. Cfr. el libro de este en colaboración con B. WOOD: *English Local Goverment reformed*, Londres, 1974. Me extiendo sobre la cuestión en una recensión que publiqué en la *RAP*, 77 (1975), pp. 478 y ss., de un libro devenido en clásico sobre el nuevo régimen local inglés, el de C.A. CROSS: *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974, 577 pp.

42 Da noticia de la Comisión Balladur (por el nombre de su presidente) G. MARCOU: «La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques? La reforme des collectivités territoriales: pourquoi?», *Cahiers francais*, 362 (2011), pp. 30 y ss., bien que en este caso se trate de una Comisión presidencial, puesta en marcha por el Decreto de 22 de octubre de 2008 que creó un "Comité pour la réforme des collectivités territoriales". En este caso la existencia de la Comisión presidencial tiene como justificación el régimen político francés, no basado en el gobierno parlamentario, lo que no significa que la Asamblea o el Senado francés no sean sede de importantes Comisiones cuyos informes son siempre ilustrativos de los múltiples temas que tratan, como puede probar cualquiera que acuda periódicamente a sus páginas web. El informe de esta Comisión Balladur está en el origen de la Ley de 16 de diciembre de 2010, cuya finalidad es reformar las estructuras de las colectividades territoriales y de reglamentar sus competencias. El autor que cito no es muy optimista, por cierto, sobre el éxito –para él nada previsible– de la aplicación de esta Ley.

forma de actuación que garantiza la razonabilidad de las medidas a adoptar en un marco de transparencia y reflexión que permitiría, entre otras cosas, situar al Parlamento en un lugar de centralidad del debate político que no ha tenido nunca en la vida constitucional española posterior a 1978 (y tampoco antes, obviamente) pero que, además, le ha llevado a abandonar, creo que conscientemente, cualquier pretensión a ejercerlo durante esta crisis económica[43].

En Zaragoza, a 5 de marzo de 2012.

V. BIBLIOGRAFÍA

AA. VV.: «El Tribunal Constitucional y el Estatut», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15 (2010).

BORDINI, M.: «El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010* (2011), pp. 287-314.

CROSS, C.A.: *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974, 577 pp.

EMBID IRUJO, A.: «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RArAP*, 20 (2002).

- *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009; y sobre la misma cuestión *vid.* EMBID IRUJO, A.: «El Derecho público de la crisis económica», en las pp. 21 y ss. de BLASCO ESTEVE, A. (coord.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
- *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid (próxima publicación).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «La reforma del régimen local inglés», *RAP*, 60 (1969).

FONT I LLOVET, T. / GALÁN GALÁN, A.: «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», *Anuario del Gobierno Local* (2009), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 13 y ss.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *Cuadernos de Derecho local*, 25 (2011), pp. 57-77.

43 Como corresponde a una época de "urgencia" las principales medidas han sido adoptadas mediante Decreto-Ley por el Gobierno, siempre ratificado (convalidado, en la equívoca expresión del art. 86 CE) posteriormente por el Congreso de los Diputados, pero el Congreso no ha querido tener ningún protagonismo en este ámbito, renunciando, incluso, a la creación de Comisiones especiales sobre la crisis económica, cosa que sí ha sido realizada en otros Parlamentos, empezando por el propio Parlamento Europeo.

MARCOU, G.: «La réforme en tours des collectivités territoriales: quelles logiques?», *Cahiers francais,* 362 (2011) pp. 30-35.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local* (2010), pp. 213-242.

- «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24 (2011), pp.10-21.

MAURI MAJÓS, J. «Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública», *Cuadernos de Derecho Local,* 26 (2011), pp. 55-88.

PETRINI, R.: *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010.

PORTA PEGO, B.: «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local», en las pp. 931 y ss. de RUIZ OJEDA, A. (coord.), *EL Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010.

REBOLLO PUIG, M.: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», *REALA*, 308 (2008), pp. 151-206.

REDCLIFFE-MAUD, L. / WOOD, B.: *English Local Government Reformed*, Londres, 1974.

RUBIO LLORENTE, F. / ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos,* Consejo de Estado, Madrid, 2006.

RUBIO LLORENTE, F.: «Constituciones Nacionales e Integración Europea», *Claves de Razón Práctica*, 217 (2011), pp. 4-8.

SALANOVA ALCALDE, R.: «Organización territorial», *Derecho Público Aragonés* (EMBID IRUJO, A., dir.) (4ª ed.), Zaragoza, 2008, pp. 345 y ss.

SALVADOR CRESPO, M. / RAGONE, S.: «La supresión de la Provincia en Italia», *Cuadernos de Derecho Local*, 27 (2011), pp. 77-90.

SOSA WAGNER F. / FUERTE, S M.: *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

VELASCO CABALLERO, F.: «Crisis económica y derecho local», *Anuario de Derecho Municipal* (2009), Madrid, 2010, pp. 25 y ss.

VIVER PI-SUNYER, C.: «L'impact de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya», *REAF*, 13 (2011), pp. 146-185.

NOTAS

La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre

Ismael Jiménez Compaired

I. EL CONTEXTO DEL REAL DECRETO-LEY 20/2011, DE 30 DE DICIEMBRE

Fue con ocasión del segundo consejo de ministros presidido por Mariano Rajoy cuando se adoptaron las primeras acciones de este gobierno en el ámbito de los ingresos y de los gastos públicos. Se trató del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, publicado en el *BOE* núm. 315, de 31 de diciembre.

Del conjunto de medidas, nos vamos a ocupar de aquellas que tienen como proyección específica la hacienda local y como objeto cierto los tributos. Avanzando por sus contenidos, llegamos al art. 8 y éste precisamente va a ser el precepto al que dedicaré este comentario: tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Las medidas que se han tomado afectarán a todos los municipios españoles, excepto los que pertenecen a los territorios del País Vasco y Navarra, dado que las competencias sobre la hacienda local en estas áreas corresponden a los territorios forales de Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra. Se trata de medidas que se califican de transitorias y excepcionales y que, en declaraciones del Gobierno, pretenden inyectar en la tesorería municipal un importe de 918 millones de euros.

Esta y otras medidas que contiene el Decreto-ley afectan rotundamente al deber general de contribuir y, con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, probablemente no se encuentran contenidas en el instrumento normativo que debieran. No obstante, los sucesivos Gobiernos han ido aprendiendo técnicas suficientes para eludir estas limitaciones. Desconozco en el momento en el que redacto estas líneas si el Gobierno se propone tramitar un proyecto de ley que incluya también estas mismas medidas, que es la fórmula que se ha empleado tantas veces.

II. **EL IBI Y LOS TIPOS DE GRAVAMEN**

El IBI, como se sabe, es un tributo directo, de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles situados en cada término municipal. El Impuesto incide sobre todos los bienes inmuebles, pero existen diferencias que atienden a la naturaleza rústica o urbana de los mismos y, en particular, si tienen la consideración de bienes de características especiales. Está regulado básicamente en los arts. 60 a 77 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) y es la primera figura impositiva municipal de exacción obligatoria por los Ayuntamientos.

La cuota del Impuesto resulta de la aplicación del correspondiente tipo de gravamen a la base liquidable. La base liquidable se obtendrá restando de la base imponible las reducciones contempladas en la Ley. La cuota íntegra resultante se modulará generalmente por la aplicación de bonificaciones, aunque hay algún caso en el que está previsto un recargo.

Para comprender bien la reforma interesa aclarar cómo funcionan los tipos de gravamen en este impuesto.

Pues bien, el TRLHL establece en primer lugar unos *tipos mínimos y supletorios* que dependen de la naturaleza de los bienes: el 0,4 % cuando se trate de bienes de naturaleza urbana y el 0,3 % cuando se trate de bienes de naturaleza rústica. Estos serán de aplicación en el caso de que el Ayuntamiento, en el ejercicio de su autonomía, no fije otro más elevado. No obstante, en segundo lugar, el propio TRLHL fija los *tipos máximos* para cada tipo de bien, de forma que las Ordenanzas municipales no podrán fijar tipos por encima de dicho límite. Estos tipos son el 1,10 % para urbanos y el 0,90 %, para los inmuebles rústicos.

De otra parte, el tipo de gravamen aplicable a los bienes inmuebles de características especiales que tendrá carácter supletorio será del 0,6 %. La Ley permite a los Ayuntamientos establecer para cada grupo de los mismos existentes en el municipio, un tipo diferenciado que, en ningún caso, será inferior al 0,4 % ni superior al 1,3 %.

Aparte de todo ello, los Ayuntamientos respectivos podrán incrementar los tipos máximos con los puntos porcentuales que para cada caso se indican, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes. En el supuesto de que sean varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas ellas:

	Puntos porcentuales de aumento del tipo máximo	
Características del municipio	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma	0,07	0,06
En los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05
Cuyos Ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que estén obligados según lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril	0,06	0,06
En los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80 % de la superficie total del término	0,00	0,15

Por otra parte y dentro de los límites establecidos en la Ley, los Ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, *tipos diferenciados* atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal. Dichos tipos sólo podrán aplicarse, como máximo, al 10 % de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la Ordenanza Fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los Ayuntamientos podrán exigir un *recargo* de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto

Por último, en los municipios en los que entren en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los Ayuntamientos, para amortiguar el impacto de los nuevos valores, podrán establecer, durante un período máximo de seis años, tipos de gravamen reducidos, que no podrán ser inferiores al 0,1 % para los bienes inmuebles urbanos ni al 0,075 %, tratándose de inmuebles rústicos.

III. ESTRUCTURA PRIMARIA DE LA MODIFICACIÓN LEGAL

La modificación introducida por el Gobierno de la Nación supone la modificación del tipo de gravamen del IBI correspondiente a los bienes inmuebles urbanos en el sentido que paso a explicar. Se trata de una medida que afectaría a los años 2012 y 2013.

El tipo de gravamen que hubieran aprobado los respectivos Ayuntamientos resultaría incrementado en el porcentaje señalado por el Decreto-ley. Supongamos que el tipo de gravamen fijado por el Ayuntamiento a través de la Ordenanza Fiscal fuera del 0,6 % y el Decreto-ley impone un incremento del 10 %: el tipo de gravamen efectivo resultaría del 0,66 %.

Esta medida, no obstante, podría ser objeto de corrección en un doble sentido.

De una parte, el Decreto-ley viene a determinar tipos de gravamen "mínimos y supletorios" reforzados. Ello supone, por un lado, que si el Ayuntamiento no hubiera fijado tipos de gravamen (obsérvese que el IBI se puede exigir incluso aunque el Ayuntamiento no hubiera aprobado Ordenanza Fiscal), los que se van a aplicar son los que figuran en el Decreto-ley. Supongamos que el Ayuntamiento no hubiera aprobado Ordenanza y, por consiguiente, hubiera previsto exigir el IBI al tipo de gravamen del 0,4 %. Si el Decreto-ley impone un tipo mínimo del 0,5 %, éste será el que deberá aplicar el Ayuntamiento. Lo mismo sucederá con aquellos Ayuntamientos que hubieran fijado un tipo de gravamen que, incrementado en el porcentaje que exige el Decreto-ley, quede por debajo del tipo mínimo. Supongamos que incrementado en un 10 % (porcentaje exigido), resultase inferior al 0,5 % (tipo mínimo y supletorio): el tipo del 0,5 % sería el mínimo, aunque ello determinase un incremento muy superior al 10 %.

Adelanto que, en algunos casos, el tipo mínimo y supletorio varía en 2013 respecto de 2012 (es más alto en 2013). Se ha podido pensar que eso se correspondía con la necesidad de incrementar el tipo, primero, en 2012 y, segundo, otro tanto, en 2013. Esa interpretación no es admisible, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda modificar los tipos de gravamen a través de su Ordenanza Fiscal.

De otra parte, el Decreto-ley viene a determinar un techo que no podrá ser superado. Tal y como dice el apartado 3 del art. 8 del Decreto-ley:

> "El tipo máximo aplicable no podrá ser superior, en ningún caso, al establecido en el art. 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales".

Recuérdese que dicho tipo máximo es del 1,1 %. Supongamos que el tipo de gravamen fijado por el Ayuntamiento a través de la Ordenanza Fiscal fuera del 1,02 % y el Decreto-ley impone un incremento del 10 %: el tipo de gravamen efectivo resultaría del 1,1 % y no del 1,122 %. No obstante ese tipo puede alcanzar el 1,3 % si se dan las circunstancias que señalamos en el apartado anterior (capitalidad; prestación del servicio de transporte público colectivo de superficie...) Dándose estas circunstancias, entiendo que el tipo máximo aplicable se desliza hacia el 1,3 %. Con el mismo ejemplo anterior, el tipo de gravamen efectivo sí podría alcanzar pues ese 1,122 %.

Si la Ordenanza Fiscal hubiera previsto la aplicación de tipos diferenciados por usos, el incremento afectará a cada uno de los tipos, teniendo en cuenta las reglas de mínimos y máximos que acabo de explicar (nótese que en el párrafo segundo del apartado 1 se hace una mención explícita a estos bienes, por lo que no cabe duda alguna de que entran en el ámbito de aplicación del Decreto-ley). La reforma también incidirá si se exigieran recargos por inmuebles desocupados, dado que los recargos se exigirían sobre la cuota líquida del impuesto.

Finalmente, el Decreto-ley, en el apartado 2 de este art. 8, ha previsto lo siguiente:

> "En el supuesto de que el tipo aprobado por un municipio para 2012 o 2013 fuese inferior al vigente en 2011, en el año en que esto ocurra se aplicará lo dispuesto en este artículo tomando como base el tipo vigente en 2011".

Esto desactiva las eventuales bajadas impositivas implantadas por los Ayuntamientos, anormales en el marco de la crisis económica en la que nos encontramos, pero posibles. Por ejemplo, el tipo de gravamen en el Ayuntamiento de Huesca, que era del 0,9 % en 2011, baja al 0,882 % en 2012; o más significativo es lo sucedido en el de Jaca, que baja del 0,629 % al 0,592 %. Pues bien, los respectivos incrementos que se tengan que aplicar se aplicarán, respectivamente, sobre el 0,9 % y el 0,629 %. Supongamos –en realidad es lo que va a suceder– que en Huesca corresponda aplicar un incremento del 10 % y en Jaca del 4 %. Pues bien:

- en el caso de Huesca, el tipo efectivo a aplicar en 2012 será 0,882 % + (10 % x 0,9 %) = 0,972 %
- en el caso de Jaca, el tipo efectivo a aplicar en 2012 será 0,592 % + (4 % x 0,629 %) = 0,61716 %.

También impide que el Ayuntamiento pudiera tratar de compensar el aumento de la presión fiscal que esto supone con una modificación retroactiva de la Ordenanza. No entraré ahora en polémicas acerca de la admisibilidad de la retroactividad favorable en el ámbito de las Ordenanzas Fiscales: sólo diré

que, de ser legal esta técnica, afectará al tipo de la Ordenanza, pero no al incremento de tipo que exige el Decreto-ley.

Nótese que la interpretación que, me parece, se deduce de la norma es ésta y no otra que también se puede defender, según la cual el tipo efectivo a aplicar sería el resultado de sumar algebraicamente el tipo de gravamen fijado en la ordenanza fiscal de 2011 (más alto que el de 2012) y el porcentaje de dicho tipo de gravamen que determine el Decreto-ley 20/2011. Obsérvese que en los supuestos en los que el tipo de la ordenanza para 2012 o 2013 fuera inferior al vigente en 2011, la consecuencia jurídica que determina el Decreto-ley es que *se aplicará lo dispuesto en este artículo tomando como base el tipo vigente en 2011*. Y ¿qué es *lo dispuesto en este artículo*? Ni más ni menos que el incremento de tipos y así lo dice el precepto: es sólo el incremento del tipo el que debe resultar afectado, no el tipo efectivo en un sentido total.

En definitiva, el Estado ha estrechado el segmento dentro del cual el Ayuntamiento puede fijar los tipos de gravamen en el IBI, dado que ha subido el tipo mínimo. Pero ha forzado un tipo mínimo y supletorio diferente en cada municipio, dado que se ha hecho dependiente de las decisiones que previamente habían adoptado los Ayuntamientos. Aunque ya se han escuchado voces que cuestionan la constitucionalidad de la medida desde la perspectiva del principio de autonomía local o del principio de igualdad, me resulta difícil pensar que pudiera declararse la inconstitucionalidad de la medida, debido a los antecedentes obrantes, poco inclinados a estas veleidades. Creo que estos principios sí se encuentran afectados, pero es razonable pensar que hay circunstancias excepcionales que ayudarían a justificar la medida adoptada. Que no se cuestione que esté ajustada a derecho no quiere decir que la técnica empleada no sea criticable. A mi modo de ver hubiera sido mucho más razonable un gravamen complementario igual en todos los municipios que presentasen circunstancias equivalentes; circunstancias que lógicamente serían dependientes del momento en que se realizó la última valoración colectiva de los inmuebles afectados.

Con ello estoy ya penetrando en el contexto de las revisiones catastrales, que marcará de manera exacta cómo se deberá aplicar la reforma en cada municipio.

Una última idea antes de pasar al siguiente capítulo: si en relación con los supuestos en los que el tipo de la ordenanza de 2012 o 2013 fuera inferior al vigente en 2011 la lectura del art. 8 del Decreto-ley 8/2011 tuviera que conducir a la interpretación contraria a la que he defendido, creo que la vulneración del principio de autonomía sí comenzaría a alcanzar cotas insoportables.

IV. LA REFORMA LEGAL EN EL CONTEXTO DE UNA REVISIÓN CATASTRAL

Como se sabe, el IBI es un tributo que depende de la valoración administrativa de los inmuebles sometidos al mismo (valoración catastral), y esa valoración administrativa no se efectúa de manera simultánea en todo el territorio de aplicación. El caso es que el Gobierno ha tenido en cuenta esta circunstancia. Lo que hace el Decreto-ley es condicionar la exigencia de incremento de tipos, así como la posible aplicación de tipos mínimos y supletorios, a que concurran unos presupuestos temporales relacionados con la valoración catastral de un determinado municipio. En efecto, para el Decreto-ley lo relevante va a ser que el municipio haya sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada en un año cierto.

A tal fin conviene tener en cuenta lo prevenido en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI). A partir del art. 25 se regulan las ponencias de valores y a partir del 28 los procedimientos de valoración catastral.

El procedimiento de valoración colectiva de carácter general requiere la aprobación de una ponencia de valores de carácter total. La valoración individualizada, precisamente, arranca de la aprobación de la ponencia, inicio del procedimiento de valoración.

Obsérvese que la norma no atiende al año que vaya a tener efectos la valoración, sino al año de aprobación de la ponencia de valores total. Estamos hablando de ponencias que se extienden a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase y de su tramitación nos interesa el momento final, el de aprobación. Según el apartado 3 del art. 27 del TRLCI:

> "Los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores totales o parciales se publicarán por edicto en el boletín oficial de la provincia. Cuando se trate de ponencias de valores especiales, el edicto se insertará en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la provincia, según que su ámbito territorial exceda o no del provincial.
>
> La publicación de dichos acuerdos, que indicará en todo caso el lugar y plazo de exposición al público de las ponencias a que se refieran, se realizará antes del uno de julio del año en que se adopten, en caso de ponencias de valores totales, y antes del uno de octubre, en caso de ponencias de valores parciales y especiales".

Aparte de la seguridad que pueda proporcionar la publicación en esos periódicos oficiales, el sitio web del Catastro proporciona datos suficientes para conocer la situación en la que se halla cada municipio.

Pues bien, en función de la fecha de aprobación de la ponencia, el incremento de tipo exigido, así como el tipo mínimo y supletorio será el siguiente:

Año de aprobación de la ponencia de valores	Incremento del tipo de gravamen	Tipo mínimo y supletorio	
		2012	2013
Hasta 2001, incluido	10 %	0,5 %	0,6 %
2002-2004	6 %	0,5 %	0,5 %
2005-2007	0 %	0,4 %*	0,4 %*
2008-2011	4 %	0,4 %*	0,4 %*
2012 (en cuanto a 2013)	0 %	–	0,4 %*

* O el inferior resultante de la aplicación del art. 72.5 TRLHL.

Si en el cuadro he puesto un incremento del tipo del 0 % o un tipo mínimo y supletorio del 0,4 %, es porque el Decreto-ley no afecta a los municipios correspondientes.

En general, como se ve, el incremento del tipo de gravamen que fuerza el Decreto-ley se suaviza conforme la valoración catastral es más reciente. La continuidad de ese alivio se trunca en relación con las valoraciones derivadas de ponencias aprobadas entre 2005 y 2007. En estos casos no resultan de aplicación estas medidas, con la justificación declarada en la Exposición de Motivos de que *se establecieron en un momento de elevados valores de mercado*.

Téngase en cuenta que en municipios cuyas ponencias de valores fueron aprobadas entre 2006 y 2011 (efectos entre 2007 y 2012) los tipos de gravamen de la Ordenanza Fiscal pueden encontrarse por debajo del teórico mínimo del 0,4 %, por aplicación del apartado 5 del art. 72 de la Ley (entrada en vigor de nuevos valores catastrales). Podían haberse fijado incluso al 0,1%. Entre los municipios españoles mayores de 50.000 habitantes, con datos de 2011, lo teníamos en Dos Hermanas (0,38 %), Mataró (0,33 %), Leganés (0,32 %) y San Sebastián de los Reyes (0,355 %). Pues bien, el incremento de tipos lo tendrán que aplicar, si tienen la obligación (ponencias desde 2008 a 2011), en un 4 %. Y, dado que no se aplican tipos mínimos en estos escenarios, no habría ninguna incidencia particular que señalar. Todo esto, por supuesto, es con independencia de otras medidas previstas en la Ley para estas situaciones, como las reducciones en la base imponible.

Con estas reglas podemos formular una suposición respecto de los tipos de gravamen efectivos que deben emplearse en Aragón por los respectivos Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales gestoras, al menos en lo corresponde a los municipios de mayor población. La situación sería la siguiente:

Municipio	Año publicación ponencia	Tipo de gravamen OF 2011	Tipo de gravamen OF 2012	Tipo de gravamen efectivo 2012	
				%	Justificación
Zaragoza	1996	0,56200	0,59010	0,64911	0,59010 + (0,59010 x 10%)
Huesca	2000	0,90000	0,88200	0,97200	0,88200 + (0,9000 x 10%)
Teruel	1995	0,59000	0,59000	0,64900	0,59000 + (0,59000 x 10%)
Calatayud	1995	0,55700	0,57400	0,63140	0,57400 + (0,57400 x 10%)
Utebo	2000	0,60000	0,61900	0,68090	0,61900 + (0,61900 x 10%)
Ejea de los Caballeros	2004	0,56500	0,56500	0,59890	0,56500 + (0,56500 x 6%)
Monzón	1997	1,08000	1,08000	1,16000	1,08000 + (1,08000 x 10%)*
Barbastro	2001	0,84800	0,87300	0,96030	0,87300 + (0,87300 x 10%)
Alcañiz	1993	0,76500	0,76500	0,84150	0,76500 + (0,76500 x 10%)
Fraga	1998	0,96400	0,96400	1,06040	0,96400 + (0,96400 x 10%)
Jaca	2008	0,62900	0,59200	0,61716	0,59200 + (0,62900 x 4%)
Tarazona	1989	0,84000	0,86000	0,94600	0,86000 + (0,86000 x 10%)
Sabiñánigo	2009	0,85000	0,86000	0,89440	0,86000 + (0,86000 x 4%)
Cuarte de Huerva	2006	0,60000	0,60000	0,60000	La OF no se afecta

* Que resulta 1,18800, pero limitado al 1,16

Detengámonos en un caso como el de Monzón, respecto del cual he querido corregir el tipo efectivo a aplicar, pero he arriesgado algún detalle por desconocer algunas circunstancias. Tengo el convencimiento de que el tipo que resultaría de la reforma legal (1,188%) no va a poder ser aplicado. El tipo del IBI en Monzón superaría, claro está, el 1,1%. Pero, ¿en qué medida puede alcanzar un porcentaje mayor? Es obvio que no es capital de provincia o de Comunidad Autónoma; según la información que he obtenido del sitio web del Ayuntamiento, no podríamos decir que se esté prestando el servicio de transporte público colectivo de superficie. He dado por supuesto que está prestando más servicios de aquellos a los que está legalmente obligado y por ello he considerado que se podría alcanzar el 1,16%, que funcionaría como techo. Obvio es que no he hecho mayor indagación.

He dejado para el final el esclarecimiento del contenido del párrafo segundo del art. 8.1 del Decreto-ley, que dice:

"Lo dispuesto en el presente apartado únicamente se aplicará en los siguientes términos:

- A los inmuebles de uso no residencial, en todo caso, incluidos los inmuebles gravados con tipos diferenciados a que se refiere el art. 72.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- A la totalidad de los inmuebles de uso residencial a los que les resulte de aplicación una ponencia de valores total aprobada con anterioridad al año 2002.
- A los inmuebles de uso residencial a los que les resulte de aplicación una ponencia de valores total aprobada en el año 2002 o en un año posterior, y que pertenezcan a la mitad con mayor valor catastral del conjunto de los inmuebles del municipio que tengan dicho uso".

Como se ve, este apartado restringe la aplicación de las medidas del Decreto-ley, en función de ciertas características de los inmuebles. Obsérvese que la restricción comenzará en cuanto a los municipios cuya valoración resulte de una ponencia de valores total aprobada en el año 2002 o en uno posterior. Si la ponencia se aprobó con anterioridad a 2002 todos los inmuebles urbanos caen en la órbita de la reforma. La cuestión es lo que deba suceder en los municipios cuyas ponencias se han aprobado en 2002 o con posterioridad y sobre los que recae el Decreto-ley: 2002-2005 y 2008-2011. Pues bien, hemos de distinguir en función del uso del inmueble, residencial o no. Veámoslo en el siguiente cuadro:

	Residencial		
Uso de los bienes y otras características de los mismos	Que pertenezcan a la mitad con mayor valor catastral del conjunto de los inmuebles del municipio que tengan dicho uso	Que NO pertenezcan a la mitad con mayor valor catastral del conjunto de los inmuebles del municipio que tengan dicho uso	No residencial
Aplicación o no del Decreto-ley	Sí	No	Sí

Los "usos" son los establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones, normativa de la que ha de echarse mano en diversos aspectos de la aplicación del IBI (por ejemplo, el recargo sobre inmuebles desocupados se contrae a los de "uso residencial").

En cuanto a la pertenencia o no a esa mitad con mayor valor catastral, obsérvese que en el sitio web del Catastro una de las valiosas informaciones que aparecen es la de la fecha de publicación del valor catastral medio, referencia que, creo, es imprescindible para situarse por encima o por debajo de la media. Esto

trae causa de lo previsto en el art. 69.b) del TRLHL, en orden a la fijación del valor base de la reducción de la base imponible. Aunque la redacción del Decreto-ley no es lo suficientemente clarificadora, creo que hemos de acudir a estas reglas para aplicar correctamente el señalado Decreto-ley. Pero la orientación que se está dando desde instancias oficiales atiende más a que los inmuebles se sitúen por encima de la mediana del conjunto de inmuebles del municipio (se les aplicará el incremento) o por debajo o el mismo (no se aplicará el incremento).

V. ANEXO

Año de aprobación de la ponencia de valores total en los municipios aragoneses (posterior a 2001)

Año aprobación ponencia de valores	Provincia		
	Zaragoza	Huesca	Teruel
2002-2004	Alarba, Aldehuela de Tiestos, Anento, Berdejo, Berrueco, Bijuesca, Campillo de Aragón, Castejón de Valdejasa, Castiliscar, Clarés de Ribota, Ejea de los Caballeros, El Burgo de Ebro, El Frago, Fuentes de Jiloca, Isuerre, Jaraba, Las Cuerlas, Layana, Lechón, Los Pintanos, Malanquilla, Moros, Murero, Orera, Pedrola, Pinseque, Ruesca, Santed, Torralba de los Frailes, Tosos, Vera de Moncayo, Villanueva de Huerva, Villanueva de Jiloca, Villarroya de la Sierra, Zuera	Almudévar, Almuniente, Alquezar, Biescas, Candasnos, El Grado, Grañén, Gurrea de Gállego, La Puebla de Castro, Laperdiguera, Santa Cruz de la Serós, Tardienta, Valfarta	Cabra de Mora, Calaceite, Guadalaviar, La Portellada, Ojos Negros, Peñarroya de Tastavins, Samper de Calanda, Sarrión, Villar del Cobo
2005-2007	Alhama de Aragón, Almonacid de la Sierra, Aniñón, Ardisa, Asín, Cadrete, Calcena, Cimballa, Cosuenda, Cuarte de Huerva, Fuendetodos, Gelsa, Illueca, La Joyosa, Las Pedrosas, Lituénigo, Lumpiaque, Maella, Maleján,	Albero Alto, Alcalá de Gurrea, Baells, Bierge, Campo, Canal de Berdún, Castejón de Monegros, Estada, Estadilla, Fonz, Graus, La Fueva, Lalueza, Lanaja, Olvena, Palo, Peñalba, Peralta de Calasanz, Puente la Reina, Puértolas, Pueyo	Ariño, Bañón, Beceite, Belmonte San José, Berge, Calomarde, Camarena de la Sierra, Castel de Cabra, Cortes de Aragón, Cucalón, Ejulve, El Castellar, Escucha, Formiche Alto, Gargallo, Gea de Albarracín, Huesa del Común, La

Año aprobación ponencia de valores	Provincia		
	Zaragoza	Huesca	Teruel
	Mara, Mezalocha, Mianos, Miedes, Mozota, Munébrega, Navardún, Nombrevilla, Nuez de Ebro, Olvés, Paniza, Perdiguera, Piedratajada, Puendeluna, Quinto, Ricla, San Mateo de Gállego, Santa Cruz de Moncayo, Sobradiel, Torrelapaja, Torrijo de la Cañada, Uncastillo, Val de San Martín, Valpalmas, Velilla de Ebro, Villalengua, Villarreal de Huerva, Villarroya del Campo	de Araguás, Salillas, Santa Cilia, Tamarite de Litera, Yésero	Cerollera, La Codoñera, La Fresneda, Linares de Mora, Martín del Río, Mas de las Matas, Plou, Puertomingalvo, Rafales, Rodenas, Torralba de los Sisones, Torrecilla de Alcañiz, Torrevelilla, Tramacastilla, Valbona, Valjunquera
2008-2011	Acered, Aladrén, Albeta, Alpartir, Aranda de Moncayo, Ateca, Azuara, Badules, Bagüés, Biel-Fuencalderas, Bordalba, Cabañas de Ebro, Calatorao, Castejón de Alarba, Cetina, Daroca, El Frasno, Fayón, Grisel, Ibdes, La Almunia, Lagata, Langa del Castillo, Lécera, Letux, Litago, Moneva, Monterde, Nuévalos, Puebla de Alfindén, Sádaba, Salvatierra de Esca, Santa Eulalia de Gállego, Tauste, Terrer, Tobed, Torrehermosa, Torrellas, Torres de Berrellén, Trasobares, Valdehorna, Villafeliche	Aínsa-Sobrarbe, Aísa, Altorricón, Ansó, Aragüés del Puerto, Argavieso, Ayerbe, Bailo, Benasque, Beranuy, Blecua y Torres, Canfranc, Capella, Castejón de Sos, Castiello de Jaca, Castillazuelo, Fago, Hoz de Jaca, Jaca, Jasa, Laluenga, Novales, Panticosa, Sabiñánigo, Salas Bajas, Secastilla, Sesué, Torre La Ribera, Yebra de Bas	Abejuela, Albentosa, Andorra, Arcos de Salinas, Castellote, Cedrillas, Cretas, El Cuervo, El Vallecillo, Griegos, Gudar, La Ginebrosa, Montalbán, Noguera, Nogueruelas, Olba, Pozondón, Santa Eulalia del Campo, Terriente, Torrecilla del Rebollar, Torremocha de Jiloca, Torres de Albarracín, Torrijas, Tronchón, Valdecuenca, Villastar, Villel

El reto de la gestión urbanística en la Ley 3/2009 Urbanística de Aragón

José F. Rubio Pérez

I. LA GESTIÓN URBANÍSTICA. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y VINCULACIÓN CON EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

1. Delimitación conceptual

La gestión urbanística se define en la Ley Urbanística de Aragón 3/2009, de 17 de junio –en adelante LUA–, como el conjunto de procedimientos establecidos en la misma para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico (art. 125,1 LUA).

Así pues, de las dos funciones básicas que, tradicionalmente, constituyen la actividad urbanística, planeamiento la una y ejecución de los planes la otra, la gestión viene a identificarse con esta segunda, comprendiendo el conjunto de institutos jurídicos y actuaciones a afrontar para hacer realidad la planificación previamente aprobada.

En ese proceso de ejecución del planeamiento distinguimos, en la práctica profesional, dos ámbitos o fases de actuación diferenciadas: la ejecución jurídica de los planes y la ejecución física de los mismos.

La ejecución jurídica contempla, fundamentalmente, la adecuación de los derechos reales existentes sobre las fincas de un ámbito determinado del Plan que se trata de ejecutar a las fincas que resultan de la ordenación o di-

seño del propio Plan. Ejemplo frecuente de esta adecuación es la cancelación registral de las fincas existentes de configuración rústica, con unas titularidades dominicales y unas servidumbres específicas, y la simultánea creación de nuevas fincas de configuración urbana destinadas, en parte, a usos lucrativos –residenciales, industriales o de servicios– y, en parte, a espacios públicos –viarios, zonas verdes y dotaciones–.

Esta adecuación de los derechos reales, cualquiera que sea la modalidad de gestión que se aplique, se lleva a cabo, en esencia, mediante dos técnicas o figuras jurídicas: la equidistribución o reparcelación y la expropiación, técnicas que, según las modalidades de gestión y los supuestos que se plantean en su aplicación, se entremezclan con mayor o menor intensidad.

Así, en la gestión directa por cooperación o en la gestión indirecta por compensación o por urbanizador, predomina la reparcelación, aplicándose la expropiación, únicamente, respecto de las fincas de propietarios que no quieren participar en la transformación urbanística o incumplen sus obligaciones. Por el contrario, en la gestión directa por expropiación, la técnica jurídica predominante es la expropiatoria, pero se precisa también un proyecto de reparcelación tanto para extinguir las fincas originales y crear nuevas parcelas conformes a la ordenación que se ejecuta, como, en su caso, para la adjudicación de fincas resultantes en subrogación de los bienes, derechos o aprovechamientos que hayan sido liberados de la expropiación si la gestión incorpora tal posibilidad contemplada en la LUA (art. 156,2 LUA).

Esta necesidad o exigencia de adecuar la configuración y los derechos reales de las fincas en la ejecución jurídica del planeamiento puede constatarse con el simple contraste de los planos de información y ordenación de cualquier Plan Parcial, o de los planos de fincas aportadas y fincas resultantes de un Proyecto de Reparcelación.

En cuanto a la ejecución física, se traduce en la realización material de la obra urbanizadora, a cuyo efecto los instrumentos jurídicos esenciales son el proyecto de urbanización y el proyecto de obras ordinarias de urbanización. En esta fase del proceso de gestión hay que afrontar una diversidad de trabajos que van desde la redacción de los proyectos y su tramitación, hasta la contratación de las obras, la gestión de las mismas y su recepción por la administración actuante.

2. **Gestión urbanística y régimen estatutario de la propiedad del suelo**

En nuestro ordenamiento jurídico la gestión urbanística de los planes, en su fase de ejecución jurídica, está íntimamente vinculada al régimen estatutario de la propiedad del suelo.

La dirección y control de la actividad urbanística constituye una función pública (art. 2 LUA), pero su financiación, salvo expropiación de los terrenos, corresponde a los propietarios como parte de los deberes inherentes al estatuto de la propiedad del suelo regulado en los arts. 7, 8, 9 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio –en adelante TRLS 2/2008–, que tiene su correspondencia en los arts. 33, 24 y concordantes de la LUA.

La obligación de financiación atinente a los propietarios, por lo que se refiere a los costes de urbanización y a la cesión de viarios y parques y jardines, figuraba ya en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (art. 67), habiendo sido objeto de modificaciones sucesivas a partir de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, Texto Refundido de 9 de abril de 1976 (arts. 83 y 84), hasta llegar a convertirse, además del modo de financiación de la obra urbanizadora, en una técnica de financiación de las administraciones públicas y, en especial, de los Ayuntamientos, constituyendo un coste añadido de la vivienda y del resto de las edificaciones no conocido con frecuencia por el consumidor final.

Concretamente, *en las actuaciones de transformación urbanística* las obligaciones de los propietarios establecidas en el TRLS 2/2008 (art. 16), en base a la competencias del Estado (art. 149,1-1ª CE) son las siguientes:

- Costes de proyectos: plan, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización.
- Costes de gestión.
- Coste de todas las obras de urbanización previstas en la actuación, así como de las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y de las obras de reforzamiento y ampliación de las infraestructuras existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características.
- Entrega gratuita a la Administración del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, con posibilidad de su sustitución por otra forma de cumplimiento en las actuaciones de dotación.
- Entrega gratuita a la Administración de suelo libre de cargas de urbanización con un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación comprendido entre el 5 % y el 15 %, que la legislación autonómica puede excepcionalmente reducir o incrementar hasta un máximo del 20 %.
- Entrega gratuita a la Administración, junto con el suelo, de las obras de infraestructuras que deban formar parte del dominio público.

- Realojamiento de los ocupantes legales que tengan en el ámbito su residencia habitual y retorno cuando tengan derecho a él
- E indemnización de las construcciones, edificaciones, obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse

Pues bien, como expondremos a continuación, las obligaciones de este régimen estatutario estatal de la propiedad del suelo son objeto de un incremento significativo en la LUA.

II. MODIFICACIONES MÁS DESTACADAS EN MATERIA DE GESTIÓN EN LA LUA 3/2009

1. Alternativas de ejecución y formas de gestión

La LUA en su art. 125 contempla las siguientes alternativas o supuestos en la actividad de ejecución del planeamiento, en función de la clasificación y de la calificación de los suelos a gestionar:

a) Las "Actuaciones aisladas" en suelo urbano consolidado.

b) Las "Actuaciones de dotación" en suelo urbanizado en el que se incrementan las dotaciones públicas sin requerir una reforma o renovación integral.

c) Las "Actuaciones integradas" en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable mediante unidades de ejecución a desarrollar por una modalidad de gestión (LUA art. 141,2):

c.1) la gestión directa mediante expropiación o cooperación, o bien

c.2) la gestión indirecta por compensación o adjudicación a urbanizador

d) Y la ejecución de sistemas generales mediante actuaciones aisladas, planes especiales o unidades de ejecución.

2. Alternativas de ejecución y modificaciones fundamentales

A. *Actuaciones aisladas*

a) *Alcance*. Se trata de actuaciones en el suelo urbano consolidado de la ciudad, en las que no existe, por tanto, un proceso integral de urbanización, ni un proceso de incremento de dotaciones, pero en las que se precisa completar o remodelar la urbanización, efectuar cesiones puntuales de viario o regularizar la configuración de las fincas para adaptarlas al planeamiento a efectos de su edificación (art. 35,2 LUA).

La nueva LUA no introduce modificaciones destacables en este tipo de actuación, limitándose a perfeccionar su regulación y a delimitar los supuestos de aplicación.

b) *Su ejecución jurídica* consistirá, cuando sea necesaria, en la normalización de las fincas, en los supuestos de superficie inferior a la parcela mínima o forma de las parcelas inadecuada para la edificación, y en la cesión de viales no superior al 15% de la superficie de la finca (art. 35,2 LUA). El proyecto de normalización se aprueba por el Alcalde, previa audiencia de los afectados por plazo de 15 días, y se inscribe en el Registro de la Propiedad (art. 140 LUA).

c) *Su ejecución física* requiere la previsión de las obras de urbanización mediante un proyecto de obras ordinarias (arts. 128,1 y 289 LUA). El procedimiento se regirá por la legislación de régimen local.

B. ***Actuaciones de dotación***

a) *Alcance.* Se trata de un supuesto introducido por La Ley de Suelo y desarrollado por la nueva LUA 3/2009.

La ley estatal define las actuaciones de dotación como aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un **ámbito de suelo urbanizado** para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del mismo, sin requerir la reforma o renovación integral de la urbanización (art. 14 TRLS).

En su concepción teórica supone aplicar a los propietarios del suelo urbano "urbanizado", es decir, del suelo urbano consolidado, las obligaciones de cesión de dotaciones públicas y de aprovechamiento lucrativo –que tradicionalmente se limitaban a los suelos clasificados como urbanos no consolidados y urbanizables– cuando se incrementan las dotaciones de un ámbito, pero aplicadas tales obligaciones no sobre la totalidad de la edificabilidad objetiva de la parcela según el planeamiento, sino únicamente respecto del incremento de edificabilidad media ponderada del mismo (arts. 14-b y 16 del TRLS), no fijando la norma estatal criterio o determinación sobre los supuestos posibles y sobre la forma de calcular tal incremento de edificabilidad.

Ante ello, la LUA opta por prescindir de distinciones al respecto y computar el incremento de edificabilidad al que el plan otorga por encima del preexistente en las fincas del ámbito de la actuación de dotación (art. 13,3 LUA), considerando como tal al materializado lícitamente en una parcela concreta, y, caso de ausencia de edificabilidad, computado sobre la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente a la zona en que se integre la parcela (art. 131,5 LUA). Esta solución implica, en su regulación literal, una importante disfunción, ya que da lugar a que la cesión de un sue-

lo edificado por debajo de la media de su ámbito tenga una cesión superior a la de un suelo sin edificar.

Por otra parte, al analizarse jurídicamente la figura surge la duda razonable de si la regulación autonómica incrementa los deberes de los propietarios respecto de la regulación estatal, ya que al calcularse las cesiones no sobre los incrementos de edificabilidad otorgados por un planeamiento respecto del anterior, sino sobre la edificación existente en fincas urbanizadas y al comprender la cesión gratuita tanto el suelo dotacional como un porcentaje del incremento del aprovechamiento objetivo atribuido a la parcela o sus equivalentes económicos (art. 134,4 LUA), resulta un tratamiento discriminatorio respecto del resto de terrenos de suelo urbano consolidado al no venir obligados los propietarios de éstos a la cesión gratuita a la Administración de suelo con aprovechamiento lucrativo.

b) *Su ejecución jurídica* consistirá en la reparcelación material o económica en unidad continua o discontinua que se deberá delimitar en el Plan General (arts. 42.3, 125.3 y 134.4 LUA).

c) *Su ejecución física* no existirá a nivel de proyecto de urbanización, ya que nos encontramos en suelos urbanizados, es decir, en suelo urbano consolidado de hecho, aunque definido en el Plan General como urbano no consolidado por imperativo de la LUA (art. 13.3). Debe tenerse presente que cuando se hace preciso urbanizar o reurbanizar pasamos al supuesto de las actuaciones integradas.

C. *Actuaciones integradas*

a) *Alcance*. Las actuaciones integradas son aquellas que tienen por objeto adaptar la estructura parcelaria y afrontar la urbanización o reurbanización de un ámbito de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, denominado unidad de ejecución, para hacer realidad la ordenación pormenorizada contemplada por el Plan General, por un Plan Especial de Reforma Interior o por un Plan Parcial.

Constituye, por tanto, un proceso de transformación urbanística total de un ámbito delimitado al efecto con la doble finalidad de crear las fincas destinadas a aprovechamientos lucrativos y a dotaciones públicas (ejecución jurídica), por una parte, y de realizar la urbanización e implantación de los servicios urbanos del mismo (ejecución física), por otra.

Las modificaciones producidas en este tipo de actuaciones respecto de la LUA precedente son numerosas e importantes, afectando tanto al estatuto de la propiedad del suelo como a la regulación de las modalidades de gestión.

b) *Actuaciones integradas y estatuto de la propiedad del suelo*

La nueva LUA incrementa las obligaciones de los propietarios en las actuaciones integradas tanto por lo que se refiere a las cesiones de suelo como por lo que se refiere a los costes de urbanización (arts. 24 en relación con el 35,3 y concordantes).

b.1) *Dotación pública de vivienda social en alquiler*

Por lo que se refiere a las cesiones de suelo urbanizado, la técnica jurídica utilizada por la nueva LUA para tal incremento ha sido la modificación del concepto tradicional de dotaciones públicas, incorporando al mismo el denominado *sistema autonómico de vivienda social en alquiler.*

La cesión de aprovechamiento lucrativo a los Ayuntamiento iniciada con la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 tenía como destino el Patrimonio Municipal del Suelo y su finalidad esencial era atender las necesidades de vivienda de carácter social, según se refleja en el art. 166 del TRLS de 1976, en el art. 98 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones de 1990, en el art. 280 del TRLSV de 1992, no derogado por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y en los arts. 16.1-b y 39 del vigente TRLS 3/2008.

El texto vigente de esta última disposición dice así:

Artículo 39. Destino.

1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo .../... deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

En definitiva, el uso de vivienda, tradicionalmente, ha sido calificado en las sucesivas legislaciones sobre la materia como un uso lucrativo, nunca como una dotación local pública, y la cesión gratuita de un porcentaje de éste a los Ayuntamientos tenía y tiene como finalidad, precisamente, por expresa prescripción legal, su destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Pues bien, la forma de incrementar el porcentaje de edificabilidad media ponderada de uso vivienda a ceder gratuitamente por los propietarios y de que tal cesión se efectúe a la Administración Autonómica ha sido la incorporación

a los módulos de reserva de dotaciones públicas de los Planes Parciales establecidos en el art. 54 de la LUA 3/2009 *el sistema autonómico de vivienda social en alquiler*, cesión que se añade a las de viarios, espacios libres, zonas verdes, equipamientos docentes, equipamientos deportivos y equipamientos sociales.

La reserva de suelo mínima para esta nueva dotación –no computable para el cálculo del aprovechamiento medio ni como parte de la reserva de suelo para vivienda protegida– es de dos metros cuadrados por habitante en Huesca, Teruel y Zaragoza y de un metro cuadrado y medio en los restantes municipios en que sea exigible, que son aquellos municipios que están obligados a contemplar en su planeamiento suelo de reserva para vivienda protegida –municipios de más de 3.000 habitantes, limítrofes a capitales de provincia y de relevancia territorial– (arts. 24-d, 54-3 y 65-3 LUA).

La edificabilidad correspondiente a estos suelos destinados a vivienda, según dispone el art. 54,3 de la LUA, debe ser coherente con la del entorno en que se ubique, lo que nos lleva a interpretar, para poder realizar un estudio sobre su cuantía, número de viviendas y porcentajes que representa en su aplicación a planes parciales y planes especiales de reforma interior, que tal coherencia de la edificabilidad con la del entorno significa análogos parámetros de superficie media de manzana, edificabilidad media por manzana y superficie media construida por vivienda que los del resto de terrenos inmediatos destinados en dichos planes al uso de vivienda. En definitiva, análogos parámetros que los correspondientes a la zonificación residencial de su entorno.

Con este criterio hemos analizado, entre otros, el Plan Parcial del Sector 88/1 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, anterior a la LUA 3/2009, para saber el resultado a que nos hubiera conducido en el supuesto de que hubiéramos tenido que incorporar al mismo tal dotación. Se trata de un ejercicio teórico, pero es de interés práctico para saber como afectará su aplicación a los nuevos planeamientos y a las cargas de urbanización, ya que el número de viviendas incide de forma sustancial en los costes finales. El resultado de la cuantificación ha sido el siguiente:

Plan parcial Sector 88/1 "Parque Venecia"
del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza

A) **Datos del Plan Parcial**

a) Superficie Sector 680.400 m² + Sistemas Generales 277.603 m²	958.003 m²
b) Edificabilidad residencial	410.281 m²
c) Núm. de viviendas: propietarios 3077 + cesión Ayto. 1026	4103 vivs.
d) Densidad de Sector (sin incluir sistemas generales)	60,30 vivs/ha

e) Edificabilidad media por vivienda	100 m²/viv.
f) Número de manzanas	19 manzanas
g) Edificabilidad resid. media por manz.: 410.281 m²/19 manz.	21.594 m²/t
h) Superficie media de manzana	4507 m²
i) Altura media de manzana	B+7+ático

B) **Datos resultantes para la dotación autonómica de vivienda social en alquiler**

a) Superficie de suelo según LUA (1):	410.281/30 x 2 = 27.352 m²
b) Número de manzanas	27.352 m²/4507 m² = 6 manzanas
c) Edificabilidad vivienda social en alquiler	6 x 21.594 m²/t = 129.564 m²/t
d) Número de viviendas	129.564 m²/100 = 1296 vivs.

Nota: Cada 30 m² de edificabilidad residencial se computa 1 habitante: art. 54.1-a) LUA.

C) **Conclusiones**

- En un caso como el presente, de 60 viviendas/hectárea, no sería posible destinar a la dotación social de vivienda en alquiler los 27.352 metros cuadrados de suelo exigidos por la LUA, salvo que se incrementara de forma importante la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales.
- Si se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales, para destinar a la dotación 6 de las 19 manzanas proyectadas, ello representaría un 31% más en tales parámetros que supondría, por el principio de coherencia, análogo incremento en la edificabilidad y número de viviendas de la dotación social en alquiler, pasando de 1.296 viviendas a 1698 viviendas, manteniendo la superficie media de la vivienda social de alquiler en 100 m²/t.
- Prescindiendo de tal incremento y manteniendo el parámetro de 100 m² construidos por vivienda correspondiente a las viviendas libres y protegidas del Plan Parcial, el número total de viviendas de la dotación sería 1296.
- La suma de las viviendas de la dotación para alquiler y de las 1026 viviendas protegidas objeto de cesión al Ayuntamiento ascendería a 2322 viviendas.
- Ello significa que el suelo de 3077 viviendas de propiedad privada, de las que 2462 viviendas son libres y 615 viviendas son de protección oficial, debería soportar las cargas de valor de suelo y costes de urbanización de fincas para un mínimo de 2322 viviendas a ceder gratuitamente al Ayuntamiento y a la Administración Autonómica.

- El suelo que recibiría la Administración Autonómica gratuitamente por la dotación soportaría un número de viviendas superior al que recibe el *Ayuntamiento por la cesión del 10 % del aprovechamiento medio.*

b.2) *Costes de urbanización*

Por lo que se refiere a los costes de urbanización a asumir por los propietarios, la LUA modifica los términos de la legislación estatal incorporando una redacción que supone, o al menos posibilita, la exigencia de obligaciones que exceden de las establecidas por ésta para las actuaciones de transformación urbanística.

La Ley de Suelo, según se ha expuesto, establece la obligación de costear las obras de urbanización de la actuación, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y refuerzo de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, incluyendo las de potabilización, suministro y depuración de aguas y, si la legislación autonómica lo dispone, también las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible –¿redes de tranvía y metro?– (art. 16 TRLS).

Frente a ello, en la regulación autonómica nos encontramos con las siguientes determinaciones inexistentes en la Ley estatal:

- En el art. 24-c) se reseña expresamente la obligación de costear *todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, incluidas las correspondientes a* [...] *los sistemas generales*. Ello permite asignar en el planeamiento a una actuación determinada la carga de urbanizar un sistema general que no venga demandado por la misma, lo que excede de la obligación de asumir los costes de conexión con los sistemas generales exteriores y de ampliación o refuerzo de los mismos.
- En el art. 146,3 de la LUA, bajo el título de costes de urbanización que han de sufragar los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística, junto a la referencia a las obras de vialidad... arbolado, jardinería y mobiliario urbano se citan, expresamente, las *demás dotaciones locales que estén previstas en los planes, programas y proyectos*, término susceptible de comprender no sólo obras de urbanización, sino también obras de edificación, como hemos visto recientemente en la tramitación de algún Plan General de Ordenación Urbana expuesto a información pública.
- Y en el art. 169, al establecer las finalidades de los programas de urbanización, después de reseñar como objetivo funcional básico el *suplementar las infraestructuras y equipamientos existentes en lo necesario para*

no disminuir sus niveles de calidad o capacidad de servicio existentes o deseables, añade a continuación como otro objetivo básico *urbanizar completamente la unidad o unidades de ejecución que constituyan su objeto y realizar las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir lo dispuesto en las letras anteriores...*, concepto indeterminado que permite, de forma patente, incluir obras de urbanización y de edificación que excedan del deber de urbanizar contemplado en el art. 16,1-c) del TRLS.

- Y en el art. 171, al regular la alternativa técnica del programa de urbanización, al hablar del anteproyecto de urbanización hace constar que *podrá ésta contener también anteproyecto de obras determinadas de edificación.*
- En la misma línea, el art. 191,4 dispone que *cuando proceda la cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración conforme a esta ley deberá cederse el inmueble en su conjunto,* lo que implica no solo la entrega del suelo prescrita en el art. 16 del TRLS, sino también la de las edificaciones existentes sobre el mismo. Ello permite en las actuaciones de dotación calificar como nueva dotación pública un terreno edificado para después exigir en la ejecución jurídica su cesión gratuita.

c) *Actuaciones integradas: gestión indirecta por compensación y gestión indirecta por urbanizador*

c.1) *Iniciativa privada y derecho de propiedad en el TRLS y en la LUA*

La Ley de Suelo de 2007, TRLS de 2008, parte del principio que el régimen de iniciativa privada en la ejecución urbanística es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de propiedad como a la libertad de empresa y que la urbanización es un servicio público que excede de los límites propios del derecho de propiedad.

Por ello declara que, cuando la ejecución de la urbanización en lugar de afrontarse directamente por la Administración se confía a la iniciativa privada, la misma ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, sin perjuicio de que el legislador autonómico, en cuanto legislador urbanístico, opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos.

Consecuentemente con esta concepción, el art. 6 del TRLS dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

A partir del precepto anterior, la nueva LUA dispone que la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística es siempre pública, correspondiendo a la Administración establecer si se afrontan directamente por la misma o por gestión indirecta, previendo en este segundo caso dos alternativas: la gestión por compensación y la gestión mediante adjudicación a urbanizador (art. 141 LUA).

Ambas alternativas estaban ya contempladas en la LUA de 1999 bajo la denominación de sistema de compensación y sistema de concesión de obra urbanizadora, si bien este último sistema, que nunca se aplicó en nuestra Comunidad, tenía diferencias significativas en relación con la actual gestión indirecta por urbanizador.

Así, en la LUA de 1999, los propietarios de terrenos que representaran más del cincuenta por ciento de la superficie afectada por la actuación tenían derecho a subrogarse en la posición del urbanizador que hubiese resultado adjudicatario, mientras que en la nueva LUA, no sólo no existe tal posibilidad, sino que la gestión indirecta por urbanizador se configura como preferente respecto a la gestión por compensación, al tiempo que se introduce en la gestión por compensación mayor rigidez y carga de procedimiento, y se elimina el sistema de ejecución forzosa, que venía a ser una continuación del sistema de compensación con minoría de propietarios pero con el apoyo municipal.

c.2) *La gestión indirecta por urbanizador en la LUA*

La preferencia a favor de la gestión por urbanizador en la LUA se aprecia, especialmente, en las siguientes determinaciones legales (art. 167 LUA):

- se aplica por defecto en todos los casos en que el planeamiento, previendo la gestión indirecta, no concreta ninguna de las dos modalidades.
- es preceptiva cuando, aprobado en el planeamiento la gestión por compensación, los propietarios no presentan el programa de compensación en el plazo de un año.
- Es obligatoria cuando, aprobado el programa de compensación, los propietarios no presentan el proyecto de reparcelación en el plazo improrrogable de un año.
- y también se aplica obligatoriamente cuando no se inicia la obra de urbanización en el plazo previsto en el planeamiento o de un año desde la aprobación del programa.
- por el contrario, la gestión indirecta por urbanizador, en principio, solo puede sustituirse por la gestión directa.

A partir de ambos aspectos (carácter público de las actuaciones de transformación urbanística y preferencia de la figura del empresario urbanizador en

la gestión indirecta), la gestión por urbanizador se diseña en la nueva LUA como la técnica principal para la ejecución del planeamiento, mereciendo un total de 35 artículos frente a 1 artículo dedicado a la gestión por expropiación, 1 artículo dedicado a la gestión por cooperación y 8 artículos dedicados a la gestión por compensación. Algunas de sus características más destacadas son las siguientes

Contrato de gestión de servicios públicos

El empresario urbanizador no se configura en la LUA como un ejecutor de obras de urbanización, sino como un gestor de la ejecución del planeamiento (art. 166 LUA), por lo que la LUA se remite supletoriamente al contrato de gestión de servicios públicos, no siendo exigible la clasificación del contratista y los requisitos del contrato de obra, a pesar de ser el tipo de contrato oneroso correspondiente a su finalidad esencial: la ejecución de la urbanización.

La selección del urbanizador se efectúa a partir del denominado programa de urbanización, instrumento urbanístico que organiza la ejecución del planeamiento estableciendo los compromisos y obligaciones del urbanizador y sus relaciones con la Administración y con los propietarios afectados (art. 168 LUA), pudiendo redactarse y promoverse por los municipios, las restantes administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias y los particulares, sean o no propietarios de terrenos (art. 181 LUA).

Los programas deben contener una alternativa técnica y una proposición jurídico económica.

La alternativa técnica determina las obras de urbanización a realizar y el presupuesto base de licitación mediante un anteproyecto que puede contener también obras de edificación, y va acompañada del inventario de los bienes a eliminar en la ejecución de las obras, con expresión de los criterios de valoración para su indemnización (LUA art. 171).

La proposición jurídico-económica determina las condiciones jurídicas, económicas y financieras de la ejecución, entre las que figuran de forma desglosada las cargas de urbanización (costes de proyectos, presupuesto de contrata, gastos de gestión del urbanizador, beneficio del urbanizador, cargas de urbanización a repercutir, coeficiente de canje, precio del suelo a efectos de canje y garantía definitiva financiera o real), la regulación de las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, incluyendo el modo de retribución del urbanizador, y los compromisos adicionales de interés público que asuma el urbanizador (LUA art. 172).

El procedimiento de adjudicación del programa de urbanización se articula a partir de unas Bases Generales y Particulares con los criterios de valo-

ración que sirven para seleccionar al urbanizador en un concurso abierto con admisión de variantes, que tiene una primera fase de presentación de alternativas técnicas al programa sometido a información pública (dos meses) y una segunda fase de licitación y presentación de proposiciones jurídico-económicas (un mes) a cualquiera de las alternativas técnicas presentadas en la primera fase (arts. 182 a 187 LUA).

Entre los criterios de valoración de las bases figura el ofrecimiento por el urbanizador de mayores compromisos de los que corresponden legalmente, lo que, lógicamente, irá en detrimento de una posible minoración de los costes económicos a pagar por el propietario.

El procedimiento se cierra con la firma de un contrato entre el urbanizador y el Ayuntamiento, viniendo obligado el urbanizador a prestar garantía definitiva, financiera o real, que no podrá ser inferior al 10 por ciento de las cargas de urbanización (arts. 172.2-f, 177.1 y 188.2 LUA). En la firma del contrato la Administración puede exigir compromisos distintos de los que el licitante ofreció, supuesto en el que éste puede renunciar a la adjudicación sin pérdida de la garantía provisional.

La retribución del urbanizador puede ser en metálico o en especie, obligando la Ley al pago en especie cuando el urbanizador asume el compromiso de promover viviendas protegidas (arts. 177 y 179 LUA).

Ello produce indudables reticencias jurídicas en la medida que implica un acto expropiatorio o de venta forzosa con pago en obra de urbanización (con las consiguientes cargas fiscales), mediante un procedimiento de concurso que concluye en un contrato en el que el propietario no es parte. El indudable conflicto de intereses, que ya de partida existe entre el urbanizador no propietario y el propietario, se agrava a nuestro juicio con la retribución preceptiva en terrenos, resultado de un compromiso del urbanizador al que el propietario es ajeno. A la contraposición de intereses que se plantea con los costes de los proyectos, precios de las unidades de urbanización y con la valoración en la adjudicación de compromisos adicionales sobre los deberes de la promoción por parte de los licitadores en el concurso (art. 172 1-e), se añade ahora el pago en especie en un proyecto de reparcelación que redacta el urbanizador.

Auguramos a esta modalidad de gestión, si llega aplicarse en Aragón, una importante conflictividad jurídica caso que no se modifique la Ley.

c.3) *La gestión indirecta por compensación*

La nueva LUA, si bien mantiene como técnica de ejecución urbanística la gestión por Compensación –técnica que se eliminaba en los primeros anteproyec-

tos–, introduce en ella modificaciones importantes que la sitúan en situación de "inferioridad" respecto a la gestión indirecta por urbanizador.

Separándose de lo dispuesto en la legislación precedente, la aplicación de esta técnica no se inicia con el procedimiento dirigido a la constitución de la Junta de Compensación mediante la presentación de las Bases y Estatutos de Actuación, sino con la presentación a la Administración de un programa de compensación en el plazo máximo de un año desde la aprobación del planeamiento que prevea la aplicación de esta modalidad de gestión.

El programa de compensación debe contener la acreditación de la titularidad e identificación de las fincas de los propietarios que lo promuevan, que deben representar más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución, los estatutos y bases de la futura Junta, un anteproyecto de urbanización y una garantía por importe mínimo del 10 % de las cargas de urbanización, frente al 6 % precedente, y debe prever el inicio de su ejecución material dentro del primer año de su aprobación y la conclusión de su urbanización dentro de los cinco años desde su inicio, salvo informe previo favorable de la Dirección General competente en materia de urbanismo por causas excepcionales (LUA arts. 159 y 160).

Aprobado el programa por el procedimiento establecido para los proyectos de urbanización, produce el efecto de asunción por la Junta del derecho a ejecutar el planeamiento, la obligación de someter a aprobación definitiva el proyecto de reparcelación en el plazo improrrogable de 1 año y el deber de asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes mediante la formalización del contrato para la ejecución del programa de compensación en la forma establecida en la normativa de contratación del sector público, según dispone el art. 161 de la LUA. En la aprobación del programa la Administración puede requerir compromisos distintos a los propuestos por los propietarios y condicionarse a la efectiva ejecución de actuaciones previa o simultáneamente programadas, a riesgo y ventura de la junta de compensación.

Esta regulación ha dado lugar a importantes conflictos interpretativos en torno al momento de adquisición de la personalidad jurídica por las Juntas de Compensación y a la naturaleza del contrato a suscribir por las mismas con la Administración.

Por lo que se refiere al primero de los conflictos, momento de adquisición de personalidad jurídica de las Juntas de Compensación, discrepamos del dictamen 160/2010 emitido por la Consejo Consultivo de Aragón al Proyecto de Decreto que creó el registro de entidades colaboradoras y programas, en el que se estima que el acto publicado de aprobación del programa de compensación confiere personalidad jurídica a la Junta de Compensación antes de su inscrip-

ción en el registro, por la sencilla razón de que en tal momento la Junta de Compensación todavía no se ha constituido.

En cuanto al segundo de los conflictos, naturaleza del contrato a suscribir por las Juntas con la Administración para la ejecución del programa, estimamos que el documento a suscribir entre Junta y Administración no puede calificarse como contrato.

Conforme al art. 1.254 de nuestro código civil, el contrato existe cuando [...] *una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras a dar alguna cosa o prestar algún servicio.* Se trata de un concierto de voluntades entre partes que pactan de acuerdo con el principio de autonomía de voluntad, hecho que no se produce entre Juntas y Administración.

Las Juntas actúan en el marco del estatuto jurídico-urbanístico del propietario, cuyas obligaciones se concretan en el marco del planeamiento pormenorizado, que es cuando se tienen que analizar cuáles son las obras interiores y exteriores necesarias para la ejecución física del plan por la interrelación jurídica que se efectúa entre planeamiento, gestión y estatuto del propietario. El Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo establece que la ordenación territorial y el desarrollo urbanístico son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

En definitiva, como recientemente ha destacado Tomás Ramón Fernández *costear o ejecutar las obras de urbanización es una obligación que la Ley impone con carácter general. No la crea contrato o convenio alguno. Es el legislador quien la establece como contrapartida de las plusvalías que genera el planeamiento (que es también una norma) que la Administración aprueba.* No hay aquí fenómeno alguno de intercambio patrimonial configurado por la libre voluntad de las partes de un contrato, sino puro reparto*, realizado directamente por la Ley, que fija con toda precisión el quid y el* quantum *correspondiente a cada cual de las plusvalías que la transformación urbanística del suelo genera, en estricto cumplimiento del mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución («La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»)*[1]. Y en esta misma línea se desenvuelve la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de mayo de 2011, al desestimar el recurso de la Comisión Europea contra la legislación urbanística valenciana, en relación con el supuesto incumplimiento de las directrices europeas de contratación pública.

1 FERNÁNDEZ, T.R.: «La Gestión Urbanística y las Directivas de Contratos», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 813 (27 de enero de 2011).

En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en informe 21/2011, de 12 de septiembre, emitido a petición del Ayuntamiento de Zaragoza, destacando que *las juntas de compensación obedecen al denominado «fenómeno de autoadministración», en el que son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento, en virtud de una delegación que hace de la junta un agente descentralizado de la Administración* y añadiendo al respecto que la relación jurídica entre Administración y Juntas de Compensación *en modo alguno puede ser calificada como de contrato público, al no concurrir las notas típicas de éstos. De hecho, lo que realiza la Administración es una función de dirección y control al aprobar los programas de compensación (art. 160 LUA), que se someten a un específico procedimiento (art. 161 LUA), ajeno a las reglas de la contratación pública.*

La conclusión a la que llegamos es que la nueva LUA ha pretendido colocar al "propietario-urbanizador" en una situación de inferioridad respecto al "empresario-urbanizador", postura que se manifiesta en el rigor y automatismo de los plazos, en el cambio de sistema a favor de éste, en la ambigüedad respecto a posibles compromisos u obligaciones a asumir y en el incremento burocrático de la gestión indirecta por compensación. Este planteamiento parece ir unido a la desconfianza sobre el papel del propietario en el proceso de ejecución urbanística del planeamiento, que late a lo largo de todo el texto de la nueva Ley Urbanística, y a la pretensión de incrementar las obligaciones de los propietarios más allá de lo establecido en la ley estatal.

Todos estos aspectos, en la situación inmobiliaria actual, añaden importantes dificultades a la gestión urbanística por el incremento burocrático del procedimiento de mayor raigambre en nuestra Comunidad Autónoma, por la inseguridad jurídica que producen y por la imposibilidad económica de que las promociones de viviendas sobre los suelos urbanizados susceptibles de ser patrimonializados por los propietarios en el proceso de ejecución del planeamiento, cualquiera que sea la modalidad de gestión que se aplique, puedan competir con las promociones de viviendas de los suelos urbanizados cedidos gratuitamente soportando las cargas de cesiones y costes de urbanización que se les imponen. Dificultades que se ven agravadas cuando en la fase de urbanización o ejecución física de los planes, en la que se producen los mayores costes económicos de todo el proceso de gestión urbanística, algún miembro de la Junta de Compensación entra en situación de concurso de acreedores y deja de pagar las cuotas de urbanización al no calificarse como créditos contra la masa, como está ocurriendo en estos momentos con una cierta frecuencia.

DOCUMENTACIÓN

Dictamen 1827/2011

NÚMERO DE EXPEDIENTE: 1827/2011 (Política Territorial y Administración Pública)

REFERENCIA: 1827/2011

PROCEDENCIA: Política Territorial y Administración Pública

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón.

FECHA DE APROBACIÓN: 17/11/2011

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2011, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden de V. E. de 28 de octubre de 2011, con registro de entrada ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado con carácter urgente el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. En el Boletín Oficial de Aragón de 10 de marzo de 2011 fue publicada la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público. Consta de un preámbulo, 21 artículos distribuidos en cinco capítulos, ocho disposiciones adicionales, cinco transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El preámbulo comienza señalando que la actual situación económica exige adoptar, en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal y de la Unión Europea, las medidas necesarias para dotar de estabilidad al sistema de gestión

de los recursos públicos y permitir una tramitación de los contratos públicos más rápida y eficiente. A tal fin se dicta la presente Ley, a través de la cual se crea además, en desarrollo de la normativa estatal y europea, el denominado Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, como órgano encargado de conocer y resolver los recursos especiales, las reclamaciones y las cuestiones de nulidad que en materia de contratación se planteen en el ámbito de los poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tal y como recuerda el preámbulo, la Ley se dicta al amparo de las competencias que el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye en sus apartados 11 y 12 a la Comunidad Autónoma de Aragón para el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución, en materia de contratación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las restantes Administraciones públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales, sin perjuicio de la competencia exclusiva en materia de creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno reconocida por el art. 71.1 del referido Estatuto de Autonomía, en el marco de los arts. 140 y 149 de la Constitución, con pleno respeto a la legislación básica estatal y a las directivas comunitarias en materia de contratación pública.

La parte expositiva resume a continuación la estructura y contenido de la Ley.

El capítulo I ("disposiciones generales") comprende los arts. 1 a 3, en los que se delimitan el objeto y ámbito de aplicación de la ley y se establecen los principios rectores de la contratación.

Los capítulos II, III y IV recogen diversas medidas dirigidas a lograr una mayor concurrencia, igualdad, eficiencia, agilidad y simplificación de las distintas fases de los procedimientos administrativos de contratación.

En particular, el capítulo II contiene las "medidas en la fase de preparación del contrato"; lo integran los arts. 4 a 7 que regulan, respectivamente, las siguientes cuestiones: fomento de la concurrencia; documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos; documentación exigida en procedimientos negociados y simplificados; y reservas sociales de contratos. Una de las principales novedades establecidas en esta fase del procedimiento de contratación es la necesidad de consultar a tres empresas en determinados contratos menores, medida con la que se pretende lograr una mayor transparencia que redundará en una superior eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Destaca, además, la simplificación de la documentación que los licitadores deben presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el procedimiento de contratación (art. 6).

El capítulo III establece las "medidas en las fases de adjudicación, formalización y ejecución del contrato", recogidas en los arts. 8 a 13 y relativas, respectivamente, a la composición y funcionamiento de las mesas de contratación; la aclaración de ofertas; el procedimiento simplificado de adjudicación de contratos, que se crea para favorecer una mayor agilidad en la tramitación de los procesos de contratación y al que puede acudirse para la celebración de contratos que no superen determinados límites; la formalización de contratos basados en un acuerdo marco y sistemas dinámicos de contratación; el criterio de resolución de empates en la valoración de ofertas; y el plazo para resolver los procedimientos de resolución contractual.

El capítulo IV contiene las "medidas de simplificación y eficiencia en materia de contratación electrónica"; en él se integran los arts. 14, 15 y 16, relativos al "plazo para entender rechazadas las notificaciones practicadas por medios electrónicos", a los "certificados acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social" y a la "acreditación de la identidad de personas físicas".

Por último, el capítulo V se dedica al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, regulando su naturaleza y competencias (art. 17), su composición (art. 18), la duración del mandato y el régimen de incompatibilidades y garantías de los miembros del Tribunal (art. 19), la figura del Secretario del Tribunal (art. 20) y las "especialidades procedimentales" (art. 21).

En cuanto a las disposiciones adicionales, ocho en total, se regulan en ellas las siguientes cuestiones, respectivamente: régimen de contratación de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón; órganos de contratación en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y las entidades de su sector público; autorizaciones de expedientes de contratación por el Gobierno de Aragón; uso de medios electrónicos en el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; unidad de apoyo al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón y dotación de medios económicos; acceso a los perfiles de contratante de los poderes adjudicadores del sector público autonómico; Departamento de adscripción del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; y aplicación de la Ley a las entidades locales.

Las disposiciones transitorias, por su parte, establecen el régimen aplicable a los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley; el procedimiento de puesta en marcha del sistema de verificación de la identidad de personas físicas; el régimen de los recursos en tanto no se constituyan los órganos regulados en la Ley; el régimen de reservas sociales de contratos para el año 2011; y la actualización de las referen-

cias a los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera que sean miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

La disposición derogatoria declara derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la Ley y, en particular, los apartados 1 y 2 de la disposición adicional octava de la ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera recoge una modificación al art. 51.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón; la segunda establece las normas aplicables a las "notificaciones electrónicas en contratos sujetos a regulación armonizada"; y la tercera, en fin, se refiere a la entrada en vigor de la Ley a los dos meses de su publicación.

SEGUNDO. Consta en el expediente la propuesta de Acuerdo para que el Consejo de Ministros solicite del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad para la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 6 y del art. 10 –con especial referencia a sus apartados 2.c), 2.d) y 2.f)–, de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, conforme a los arts. 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el art. 30 de la referida Ley Orgánica, a efectos de que se produzca la suspensión de los mencionados preceptos de dicha Ley.

La propuesta comienza recordando que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, y que el Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de desarrollo de las bases del Estado previstas en el mencionado precepto constitucional para las Administraciones públicas aragonesas, incluidas las Entidades locales, y en materia de régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma (apartados 11 y 12 del art. 75).

Señala a continuación que la Ley 3/2011 de Aragón tiene por finalidad introducir diversas medidas de racionalización y simplificación en la contratación del sector público y fomentar los objetivos sociales en dicha contratación, dentro del marco establecido por la Ley 30/2007, de 30 octubre, de contratos del sector público, y por la normativa de la Unión Europea. En esta línea, la norma autonómica incluye en su art. 6 ciertas previsiones relativas a la documentación exigida en los procedimientos negociados y simplificados y regula, a su vez, en el art. 10 el nuevo procedimiento simplificado de adjudicación de contratos.

En particular, el art. 6 dispone en su apartado 1 que, "en los procedimientos negociados y simplificados en los que se haya optado por no constituir mesa de contratación, el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente podrá permitir a los licitadores que sustituyan la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos por la presentación de la declaración responsable suscrita por el licitador o su representante, reconociendo que cumple los requisitos de capacidad, representación y solvencia exigidos y comprometiéndose a acreditarlos en caso de que vaya a ser propuesto como adjudicatario". Entiende la propuesta que esta previsión resulta contraria a la contenida en el art. 130.1 de la Ley estatal, que regula la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los interesados en los procedimientos abierto, restringido y negociado y en el diálogo competitivo, exigiendo que tal documentación se aporte junto con las proposiciones o solicitudes de participación, según los casos. Y ello porque el precepto autonómico sustituye la obligación de presentar la referida documentación por la posibilidad de que el licitador aporte una declaración responsable en la que reconozca que cumple con los requisitos de capacidad, representación y solvencia exigidos, comprometiéndose a acreditarlos únicamente en caso de que vaya a ser propuesto como adjudicatario, es decir, en un momento del procedimiento de contratación posterior al de la presentación de la proposición o solicitud de participación en el correspondiente procedimiento, que es el momento previsto en la ley estatal para acreditar el cumplimiento de los referidos requisitos.

Por otro lado, el art. 6 de la Ley de Aragón 3/2011 dispone en su apartado 2 que, "con carácter previo a la adjudicación del contrato, se requerirá al que vaya a ser propuesto como adjudicatario para que aporte la documentación acreditativa de su capacidad, representación y solvencia en el plazo de cinco días hábiles". Esta previsión se estima contraria a lo dispuesto en el art. 135.2 de la Ley estatal, que prevé un plazo mínimo de 10 días hábiles para que el licitador presente la documentación justificativa de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, permitiendo a las Comunidades Autónomas fijar un plazo mayor, pero no menor.

Por su parte, el art. 10 de la Ley aragonesa regula el "procedimiento simplificado de adjudicación de contratos", al que pueden recurrir determinadas entidades cuando celebren contratos de suministro y de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 150.000 euros o contratos de obras de importe inferior a 2.000.000 de euros. La propuesta cuestiona la constitucionalidad de este precepto, toda vez que el art. 122.2 de la Ley 30/2007 establece que "la adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido" y añade que en determinados supuestos podrá seguirse el procedimiento negociado o recurrirse al diálogo competitivo. Contiene, pues, una enumeración cerrada de procedimientos de adjudicación que no admite la creación de nuevos procedimientos alternativos, razón por la cual se considera que el precepto autonómico vulnera la legislación básica del Estado.

Al margen de lo anterior, el art. 10 prevé en su apartado 2.c) que "el anuncio de licitación del contrato únicamente precisará de publicación en el perfil del contratante del poder adjudicador", siendo así que el art. 126 de la Ley estatal exige que el anuncio de licitación se publique, en el caso de contratos de las Comunidades Autónomas, en el Boletín Oficial del Estado o en los diarios oficiales autonómicos o provinciales, cuando se trate de procedimientos negociados seguidos en los casos previstos en el art. 161.2 de la Ley. Existe, por tanto, una contradicción entre ambas previsiones que, a juicio de la propuesta, determina que el precepto autonómico deba ser impugnado.

Asimismo, considera la propuesta que existe contradicción entre el art. 10.2.c) de la Ley autonómica y el art. 143.2 de la Ley estatal, que fija con carácter básico el plazo para la presentación de proposiciones en el procedimiento negociado en un mínimo de 15 días naturales para los contratos de las Administraciones públicas que no estén sujetos a regulación armonizada y de 26 días naturales para los contratos de obras; frente a ello, el precepto aragonés establece que "el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a 10 ni superior a 20 días naturales, a contar desde el siguiente al de la publicación en el perfil del contratante", rebajando así el mínimo legal básico previsto en la Ley de contratos del sector público.

Finalmente y en la medida en que se objeta la posibilidad de presentar la declaración responsable prevista en el art. 6 de la Ley 3/2011, se propone impugnar el art. 10.2.f), al incluirse en él una previsión relativa a la referida declaración del siguiente tenor: "en el caso de que el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación hubiera sustituido la presentación de la documentación relativa a la capacidad, representación y solvencia por una declaración responsable, deberá acreditar en el plazo de cinco días hábiles la posesión y validez de los documentos exigidos".

Por último, la propuesta de Acuerdo da cuenta de que la Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas examinó la Ley de Aragón 3/2011 en su reunión de 7 de abril de 2011 y hace constar que el plazo para formular el recurso de inconstitucionalidad finaliza el 10 de diciembre de 2011

TERCERO. Figuran también en el expediente, además de una copia de la Ley aragonesa de referencia, los siguientes documentos:

a) Informe de la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda (Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa), de 30 de marzo de 2011, en el que se exponen las razones por las que se considera que los arts. 6 y 10 de la Ley de Aragón 3/2011 entran en conflicto con determinadas normas básicas estatales en materia de contratación pública; los argumentos contenidos en este informe coinciden sustancialmente con los invocados en la propuesta de Acuerdo extractada en el antecedente anterior.

b) Informe de la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de 21 de octubre de 2011. En él se sintetizan los motivos en que se sustenta la impugnación pretendida en términos coincidentes con los de la referida propuesta de Acuerdo.

Y, en tal estado el expediente, V. E. dispuso su remisión al Consejo de Estado para dictamen.

I. La consulta se efectúa en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".

El dictamen se solicita con carácter urgente, de acuerdo con lo establecido en el art. 19.1 de la mencionada Ley Orgánica.

II. La cuestión que se suscita en el expediente radica en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición por el Presidente del Gobierno de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad de Aragón 3/2001, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón.

En particular, los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona son los apartados 1 y 2 del art. 6, que determinan la documentación que debe presen-

tarse en los procedimientos negociados y simplificados, así como el art. 10, que regula el denominado "procedimiento simplificado de adjudicación de contratos", y en particular las letras c), d) y f) de su apartado 2, por considerarse que las previsiones contenidas en todos ellos vulneran lo dispuesto por la legislación básica del Estado en materia de contratos del sector público, contenida fundamentalmente en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público. En concreto, se entienden vulnerados los arts. 130.1, 135.2, 122.2 y 143.2, cuyo carácter básico resulta de lo establecido en la disposición final séptima de la Ley 30/2007, al no estar expresamente mencionados en su apartado segundo, que enumera específicamente los preceptos de la Ley que no gozan de tal carácter.

III. Por lo que se refiere, en primer lugar, al art. 6 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, se establece en él lo siguiente:

> "1. En los procedimientos negociados y simplificados en los que se haya optado por no constituir mesa de contratación, el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente podrá permitir a los licitadores que sustituyan la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos por la presentación de una declaración responsable suscrita por el licitador o su representante, reconociendo que cumple los requisitos de capacidad, representación y solvencia exigidos y comprometiéndose a acreditarlos en caso de que vaya a ser propuesto como adjudicatario.
>
> 2. Con carácter previo a la adjudicación del contrato, se requerirá al que vaya a ser propuesto como adjudicatario para que aporte la documentación acreditativa de su capacidad, representación y solvencia en el plazo de cinco días hábiles".

Así pues, este precepto introduce en la legislación de contratos de Aragón unas reglas propias y específicas en relación con la acreditación del cumplimiento de requisitos previos por parte de los licitadores en determinados procedimientos, cuestión que el legislador estatal aborda en el art. 130 de la Ley 30/2007, aplicable a todos los procedimientos de contratación y de carácter básico (apartado segundo de la disposición final séptima de la Ley). En particular, este precepto exige que las proposiciones en el procedimiento abierto y las solicitudes en los procedimientos restringido y negociado y en el diálogo competitivo vayan acompañadas, entre otros, de los documentos "que acrediten la personalidad jurídica del empresario y, en su caso, su representación" (esto es, requisitos de capacidad), así como de "los que acrediten la clasificación de la empresa, en su caso, o justifiquen los requisitos de su solvencia económica, fi-

nanciera y técnica o profesional" (letras a) y b) del referido precepto). De este modo, la legislación básica del Estado exige que todos los licitadores que concurran a cualquier tipo de procedimiento aporten en el momento de presentar sus solicitudes o proposiciones la documentación que justifique el cumplimiento por su parte de los requisitos de capacidad, representación y clasificación o, en su caso, solvencia, previstos en la propia Ley 30/2007. Junto a ello, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 130.1.c) de la Ley 30/2007, los interesados en concurrir a la licitación habrán de acompañar sus proposiciones o solicitudes de participación de "una declaración responsable de no estar incursos en prohibición de contratar" (circunstancia que, en cierto modo, enlaza con los requisitos de capacidad o, más exactamente, aptitud, que regula la Ley 30/2007 en sus arts. 43 y siguientes), incluyendo una manifestación de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social "sin perjuicio de que la justificación acreditativa de tal requisito deba presentarse antes de la adjudicación por el empresario a cuyo favor se vaya a efectuar ésta". Así pues, solo en relación con estos extremos admite la legislación estatal la mera presentación de una declaración responsable, previsión esta que se completa con la contenida en el art. 135.2, cuyo carácter básico se encuentra declarado en el apartado segundo de la disposición final séptima de la Ley 30/2007 y que reza así:

> "2. El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al art. 53.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente [...].
>
> Las normas autonómicas de desarrollo de esta Ley podrán fijar un plazo mayor al previsto en este párrafo, sin que se exceda el de veinte días hábiles [...]".

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la regulación básica estatal establece un sistema en el que la acreditación inicial de los requisitos de capacidad, representación y solvencia se configura como el primero de los sucesivos círculos de garantía dispuestos por el legislador, que permiten a la Administración desplegar un estricto control de los procedimientos de contratación, en aras de la protección del específico interés público en cada caso perseguido. Ese control encuentra así una primera manifestación en el momento inicial de

presentación de proposiciones o solicitudes mediante la verificación por la Administración del cumplimiento por los licitadores de los antedichos requisitos. Y se proyecta en un momento posterior, inmediatamente anterior a la adjudicación, mediante la exigencia a quien vaya a resultar adjudicatario de la presentación de la documentación que acredite que se encuentra al corriente de pago de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Frente a ello, la Ley de Aragón 3/2011 admite la posibilidad de eximir a los licitadores del cumplimiento de la obligación de aportación ab initio de la documentación acreditativa del cumplimiento de los llamados requisitos previos, sustituyéndola por la presentación de la declaración responsable prevista en el art. 6.1, antes citado, que va más allá de lo dispuesto en el art. 130.1.c) de la Ley 30/2007, en cuanto que la declaración responsable no se refiere exclusivamente, como en la legislación estatal, a la manifestación por el licitador de no estar incurso en prohibición de contratar y de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, sino que tiene un contenido más amplio, al abarcar con carácter general los "requisitos de capacidad, representación y solvencia", sin mayores precisiones. De este modo, la acreditación del cumplimiento de estos requisitos previos mediante la aportación de la documentación correspondiente únicamente se exige en el sistema aragonés al licitador que vaya a ser propuesto como adjudicatario, quien habrá de cumplir tal exigencia en un plazo de cinco días hábiles a contar desde que sea requerido para ello (art. 6.2). De ello se sigue que la Ley autonómica contiene un sistema de acreditación de los llamados requisitos previos que solo se concreta, en su caso, respecto del licitador que vaya a ser propuesto como adjudicatario y en un momento del procedimiento de contratación posterior al previsto en el artículo estatal, apartándose de este modo del sistema diseñado por la Ley 30/2007, aplicable con carácter básico a todas las Comunidades Autónomas, que no pueden, en ejercicio de su competencia de desarrollo de las bases que fije el Estado en materia de contratos, introducir previsiones que alteren el sistema de garantías consagrado en la legislación estatal. En consecuencia, debe concluirse que existen fundamentos suficientes para impugnar el art. 6 de la Ley de la Comunidad de Aragón 3/2011, por vulnerar lo dispuesto en el art. 130.1 de la Ley estatal.

La conclusión anterior ha de completarse con algunas consideraciones relativas al plazo previsto en el apartado 2 del art. 6 de la Ley aragonesa 3/2011, antes transcrito. Tal y como se ha indicado, este precepto exige que, con carácter previo a la adjudicación del contrato, el licitador que vaya a ser propuesto como adjudicatario aporte la documentación acreditativa de su capacidad, representación y solvencia en un plazo de cinco días hábiles a contar desde que se efectúe el correspondiente requerimiento. Entiende la

propuesta que este plazo contraviene lo dispuesto en el art. 135.2 de la Ley 30/2007, ya citado, que concede al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa un plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiere recibido el requerimiento, para aportar la documentación que acredite los extremos mencionados en él, permitiendo a las Comunidades Autónomas fijar un plazo más amplio, pero no más breve. Ahora bien, ha de hacerse notar que el plazo de diez días previsto en el precepto estatal se aplica al cumplimiento por parte del licitador de la obligación de presentar determinada documentación que no coincide exactamente con la documentación a que alude el art. 6.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo ámbito de aplicación es más amplio. Pues, en efecto, el art. 135.2 se refiere de modo preciso a la "documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social" (documentación cuya aportación inicial no exige el art. 130.1 de la Ley 30/2007, que en este caso concreto y según se ha señalado sí admite la mera presentación de una declaración responsable –letra c)–, remitiendo la verificación concreta de los datos en ella manifestados a un momento posterior –precisamente, el que establece el art. 135.2–); en cambio, el precepto autonómico se refiere a la "documentación acreditativa de su capacidad, representación y solvencia", esto es, no solo a la que justifica el puntual cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, sino también a la documentación que en el sistema regulado en la Ley estatal ha de aportarse, según ha quedado expuesto, con la proposición o solicitud inicial. De ahí que la sola admisión de la posibilidad de presentar tal documentación en un momento posterior al de presentación de las proposiciones y solicitudes de participación sea en sí misma contraria a la normativa básica estatal (en particular, al art. 130.1 de la Ley 30/2007, antes citado). Siendo ello así, resulta indiferente cuál sea el plazo previsto para efectuar esa aportación posterior a efectos de la apreciación de la posible inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley de Aragón 3/2011, considerado en su conjunto (apartados 1 y 2). Sólo en la medida en que la expresión "requisitos de capacidad" que emplea el art. 6 de la Ley aragonesa 3/2011 comprenda, además de los relativos a la capacidad de obrar y la personalidad jurídica mencionados en los arts. 43 y siguientes de la Ley 30/2007, los que aluden al cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, podría considerarse que el plazo de cinco días previsto en el art. 6.2 de la norma autonómica vulnera no ya únicamente lo dispuesto en el art. 130.1 de la Ley estatal, sino también el plazo de diez días establecido en su art. 135.2, que se aplica exclusivamente, según se ha reiterado, a la obligación de quien vaya a resultar adjudicatario de acreditar que se halla al corriente en el cumplimiento de las referidas obligaciones.

IV. En segundo término, pretende impugnarse el art. 10 de la Ley de Aragón 3/2011, que regula el nuevo "procedimiento simplificado de adjudicación de contratos". A juicio de la propuesta, resulta cuestionable, con carácter general la constitucionalidad de una norma autonómica que crea un procedimiento de licitación distinto de los establecidos en la legislación básica estatal. Al margen de ello, considera además que determinados apartados de este precepto –en concreto, las letras c), d) y f) del apartado 2– vulneran en particular dicha legislación.

Este nuevo procedimiento simplificado resulta aplicable, según previene el art. 10.1, a las entidades comprendidas en el art. 2.1 de la Ley 3/2011 que, a efectos de contratación, tengan la consideración de Administraciones públicas, en relación con los contratos de suministro y servicios de valor estimado inferior a 150.000 euros y con los contratos de obras de importe inferior a 2.000.000 euros. La tramitación del procedimiento ha de ajustarse a lo dispuesto en el apartado 2 de este precepto que, entre otras cosas, dispone que "el anuncio de licitación del contrato únicamente precisará de publicación en el perfil de contratante del poder adjudicador" (letra c)) y que "el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez ni superior a veinte días naturales, a contar desde el siguiente al de la publicación en el perfil de contratante" (letra d)). Por otro lado y en relación con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley, antes analizado, establece este apartado en su letra f) que "en el caso de que el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación hubiera sustituido la presentación de la documentación relativa a la capacidad, representación y solvencia por una declaración responsable, deberá acreditar en el plazo de cinco días hábiles la posesión y validez de los documentos exigidos".

Pues bien, para valorar cabalmente la compatibilidad de estas previsiones con lo dispuesto en la legislación básica del Estado, resulta procedente tomar como punto de partida lo dispuesto en el art. 122.2 de la Ley 30/2007, que determina que "la adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido", si bien "en los supuestos enumerados en los arts. 154 a 159, ambos inclusive, podrá seguirse el procedimiento negociado, y en los casos previstos en el art. 164 podrá recurrirse al diálogo competitivo". Este precepto, que de conformidad con el apartado segundo de la disposición final séptima de la Ley 30/2007, tiene carácter básico al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, entronca directamente con el art. 28 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en el que se establece lo siguiente:

> "Para adjudicar sus contratos públicos, los poderes adjudicadores aplicarán los procedimientos nacionales, adaptados a efectos de la presente Directiva.
>
> Adjudicarán estos contratos públicos haciendo uso del procedimiento abierto o del procedimiento restringido, En las condiciones específicas previstas expresamente en el art. 29, los poderes adjudicadores podrán adjudicar sus contratos públicos haciendo uso del diálogo competitivo. En los casos y circunstancias específicos previstos expresamente en los arts. 30 y 31, podrán recurrir a un procedimiento negociado, con o sin publicación del anuncio de licitación".

A juicio del Consejo de Estado, la lectura de los preceptos transcritos revela que los procedimientos de licitación previstos en la Directiva y en el art. 122.2 de la Ley 30/2007 son los únicos que existen y pueden existir en nuestro ordenamiento, debiendo en todo caso las Administraciones públicas acomodar su actividad contractual pública a alguno uno de ellos, en función de cuál resulte en cada caso aplicable, a la vista de las circunstancias concretas y de lo dispuesto en la Ley básica estatal. Ciertamente, es posible que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de contratos del sector público, introduzcan sus propias especialidades en cualquiera de los distintos procedimientos de licitación mencionados; desde esta óptica, nada habría que objetar, en hipótesis, a la introducción por parte de una ley autonómica de reglas especiales de simplificación de trámites que permitieran una tramitación más ágil y eficaz de todos o algunos de tales procedimientos, siempre que tales reglas respetasen los principios informadores de la contratación pública (art. 1 de la Ley 30/2007) y no tuviesen por objeto o efecto soslayar el cumplimiento de ninguno de los trámites regulados por las normas básicas del Estado. No parece, empero, ser este el caso del procedimiento simplificado regulado en el art. 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón, que no se limita a prever ciertas reglas especiales aplicables a algún procedimiento de licitación en concreto, sino que regula in toto un nuevo procedimiento de licitación –como expresamente reconoce la exposición de motivos de la Ley 3/2011– distinto de los previstos en la legislación básica estatal y en la normativa europea, con su propio ámbito de aplicación, su propio alcance y unos trámites también propios que, por lo demás, se apartan en ciertos puntos de lo dispuesto con carácter básico en la Ley 30/2007. En efecto, tal es el caso del trámite regulado en el apartado 2.c) del artículo analizado, que, según se ha señalado, dispone que "el anuncio de licitación del contrato únicamente precisará de publicación en el perfil de contratante del poder adjudicador". Esta previsión contrasta con la contenida en el art. 126.1 de la Ley de Contratos del Sector

Público, que tiene carácter básico y que, en materia de "convocatoria de licitaciones", se pronuncia en los siguientes términos:

> "1. Los procedimientos para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas, a excepción de los negociados que se sigan en casos distintos de los contemplados en los apartados 1 y 2 del art. 161, deberán anunciarse en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, cuando se trate de contratos de las Comunidades Autónomas, entidades locales u organismos o entidades de derecho público dependientes de las mismas, se podrá sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado por la que se realice en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales".

Resulta manifiesto que este precepto básico exige que los contratos de las Comunidades Autónomas se anuncien, sin excepción, en el Boletín Oficial del Estado o en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales, a fin de garantizar adecuadamente el principio de publicidad de los contratos de las Administraciones públicas. Por ello, permitir que la licitación se anuncie únicamente en el perfil del contratante del poder adjudicador supone vulnerar directamente una previsión de carácter básico que en ningún caso puede obviarse.

Por su parte, el art. 10.2.d) establece que el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez ni superior a veinte días naturales, a contar desde el siguiente al de la publicación en el perfil de contratante, apartándose así de lo dispuesto en el art. 143 de la Ley 30/2010, también de carácter básico, conforme al cual el plazo de presentación de proposiciones en procedimientos de adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada no podrá ser, con carácter general, inferior a cincuenta y dos días contados desde la fecha del envío del anuncio del contrato a la Comisión Europea (apartado 1, que admite la reducción de ese plazo en determinadas circunstancias, sin que en ningún caso pueda ser inferior a veintiséis días); en los contratos de las Administraciones públicas que no estén sujetos a regulación armonizada no será inferior a quince días, contados desde la publicación del anuncio del contrato (apartado 2). En la medida en que el precepto autonómico establece un plazo único, tanto para contratos sujetos a regulación armonizada como para contratos que no pertenezcan a esta categoría, que es inferior a los previstos en el precepto estatal, debe concluirse que existe una contradicción entre dicho precepto y la normativa básica del Estado.

En conexión con lo anterior, la propuesta hace especial referencia también al apartado 2.f) del art. 10, que hace mención expresa del supuesto regulado en el art. 6 de la propia Ley 3/2011 de sustitución de la aportación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos por parte de los licitadores por la presentación de una declaración responsa-

ble relativa a la capacidad, la representación y la solvencia. Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas con anterioridad acerca de esta sustitución y dado que el art. 10.2.f) la menciona expresamente, ha de entenderse que se trata de un precepto que también vulnera la normativa básica del Estado.

A la vista de lo anterior, cabe concluir, de acuerdo con la propuesta, que existen fundamentos jurídicos suficientes para impugnar las letras c), d) y f) del art. 10.2 de la Ley de Aragón 3/2011, por establecerse en ellos reglas concretas de tramitación contrarias a las que con carácter básico contempla la Ley estatal. Y dado que, según ha quedado expuesto, la regulación de un nuevo procedimiento de licitación resulta en sí misma contraria a la legislación básica estatal, debe concluirse que resulta procedente impugnar el art. 10 en su totalidad, al regularse en él un procedimiento distinto de los que con carácter taxativo prevé la Ley 30/2007.

Y, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

"**Que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público**".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 17 de noviembre de 2011

Dictamen 134/2011

MATERIA SOMETIDA A DICTAMEN: Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 12 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón, escrito remitido por el Consejero de Economía y Empleo fechado el 9 del mismo mes, en el que hacía llegar a este Consejo el Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma, a los efectos de lo indicado en el art. 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (emisión de Dictamen de forma preceptiva por este Consejo).

El Proyecto de Decreto viene acompañado de un expediente ordenado y que consta de 15 documentos con un total de 50 folios. El contenido de este expediente es el que sigue:

a) El Documento núm. 1 es una Orden del Consejero de Economía y Empleo por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón. Se encomienda la redacción del proyecto de Decreto a la Dirección General de Comercio y Artesanía, a quien, según el art. 22 del Decreto 330/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Em-

pleo, le corresponde la gestión de las funciones atribuidas en materia de precios autorizados.

b) El Documento núm. 2 es la primera redacción del Proyecto de Decreto, y no tiene fecha.

c) El Documento núm. 3 es una Memoria justificativa del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón, mencionado en el punto anterior. Lleva fecha de 20 de octubre de 2011 y la suscribe el Director General de Comercio y Artesanía. En la Memoria se traza una historia normativa de la intervención autonómica en materia de precios y, sobre todo, se presta atención a la distinción entre potestad tarifaria (propia de los Ayuntamientos) e intervención sobre precios (competencia de las CCAA) resaltando la jurisprudencia que limita la intervención de las CCAA a los aspectos específicos de precios, recordando cómo se anularon actuaciones de CCAA que autorizaban subidas de tarifas por encima de lo que habían solicitado los Ayuntamientos, y la razón de la anulación es la inmisión, entonces, de las competencias autonómicas en la potestad tarifaria municipal. Igualmente se recuerda el contenido del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la liberalización económica, que suprimió la Junta Superior de Precios y en el ámbito propio de las competencias autonómicas mantuvo la autorización de precios relativos al agua (abastecimiento de población), transporte urbano de viajeros, compañías ferroviarias de ámbito autonómico y agua de regadío en las islas Canarias. (En realidad, lo único aplicable a la Comunidad Autónoma de Aragón, son las dos primeras menciones). Transcribimos, finalmente, dos párrafos en los que se resumen los propósitos que persigue el proyecto de Decreto

"Vista la competencia autonómica en la materia, que es exclusiva en materia de planificación económica dentro de las competencias estatales de bases y coordinación general de la planificación económica (art. 149.1.13 de la Constitución) podemos concluir que la Comunidad Autónoma tiene competencia para decidir sobre su propia política de intervención de precios. Como se ha desarrollado a lo largo de esta memoria, la Jurisprudencia ha definido claramente el ámbito de esta política de intervención y, consideramos, que cualquier decisión al respecto debe tener en cuenta la citada doctrina. Respecto de la norma estatal, es de indicar que ninguna de las normas estatales son básicas o de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas y que, por ello, tienen un amplio margen de actuación en la materia suprimiendo o creando precios así como

modificando la organización de la Comisión, su dependencia, o estableciendo otro sistema. En cuanto a organización es clara, además, la competencia autonómica ex art. 70.1ª del Estatuto de Autonomía".

"Con esta motivación se plantea en el nuevo Decreto la eliminación de la comisión de precios y el ejercicio de la supervisión de los precios autorizados mediante la emisión de informes durante la fase previa a la aprobación de los precios en el ámbito municipal. Este cambio de intervención administrativa es similar a otros realizados en el ámbito de otras autorizaciones administrativas que eran requeridas por empresas para el ejercicio de su actividad y que se (sic) han sido sustituidas por comunicaciones "expost", por informes preceptivos que se integran en otros procedimientos o simplemente eliminadas".

d) El Documento núm. 4 es la Orden de 21 de octubre de 2011, del Consejero de Economía y Empleo, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón; el Documento núm. 5, es la fotocopia de la correspondiente publicación en el *BOA* núm. 212 del 27 de octubre de 2011.

e) El Documento núm. 6 está constituido por un informe suscrito por la Jefa del Servicio de Asuntos Jurídicos y Coordinación Administrativa de la Secretaría General Técnica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes de 26 de octubre de 2011. Igualmente y no individualizado, aparece en este documento un breve informe del Director General de Transportes y Planificación de Infraestructuras de 26 de octubre de 2011.

f) El Documento núm. 7 lo suscribe el 10 de noviembre de 2011 el Vicealcalde y Consejero de Presidencia, Economía y Hacienda, del Ayuntamiento de Zaragoza. En el mismo muestra su conformidad general con el proyecto de Decreto en cuanto representa un refuerzo de la autonomía municipal, pero muestra su disconformidad en relación a la práctica de la información pública prevista en el proyecto de Decreto (que opina que debe ser conducida por la Administración autonómica y no por la local como figura en el Proyecto de Decreto), y contiene también sugerencias en relación a los precios de los servicios que se presten de forma indirecta.

g) El Documento núm. 8 es un informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Innovación y Nuevas Tecnologías, fechado el 17 de noviembre de 2011, y que por causas que se desconocen se comprende en el documento de forma doble (dos ejemplares del mismo informe) produciéndose, sin embargo, su foliado como si fueran documentos distintos. Contiene diversas propuestas de modificación del proyecto de Decreto.

h) El Documento núm. 9 es un informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que se fecha el 24 de noviembre de 2011 y que también contiene propuestas de modificación.

i) El siguiente Documento, núm. 10 es una petición de informe del órgano que coordina el procedimiento (la Dirección General supra mencionada) a la Secretaría General Técnica del propio Departamento que lo emite con fecha 30 de noviembre de 2011 (Documento núm. 11). En el mismo se contienen algunas propuestas de modificación a la vista de los informes presentados por distintos Departamentos y el Ayuntamiento de Zaragoza y se constata que no se han recibido alegaciones por parte de otras entidades o ciudadanos.

j) Con todo ello se confecciona un nuevo Proyecto de Decreto que aparece en el expediente remitido como Documento núm. 12.

k) El Documento núm. 13 es una memoria justificativa complementaria de la que antes se ha indicado y en la que se afirma que la aprobación de este Decreto no constituirá coste económico alguno para la Administración autonómica.

l) El Documento núm. 14 es un minucioso informe suscrito por un Letrado de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Justicia. En el mismo se pasa revista a la tramitación del proyecto de Decreto y su contenido, indicándose distintas sugerencias y aduciendo, para ello, múltiples dictámenes primero de la Comisión Jurídica Asesora y luego del Consejo Consultivo de Aragón. Se postula que el proyecto de Decreto debe ser sometido obligatoriamente a informe del Consejo Consultivo al no ser un proyecto o con naturaleza organizativa o interna, sino regulador de un procedimiento administrativo en relación a una materia que fue en su día transferida por parte de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta parte se sostiene opinión distinta de la Memoria que postulaba que el dictamen del Consejo Consultivo no era preceptivo.

m) Con todo lo anterior se forma un nuevo Proyecto de Decreto que es el Documento núm. 15 del expediente remitido y que se trata del que se somete a nuestro Dictamen.

SEGUNDO. El proyecto de Decreto que se somete a nuestro Dictamen consta de un expositivo y de siete artículos divididos en dos Capítulos; también tiene una disposición transitoria única, una derogatoria única y dos disposiciones finales.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Procede declarar, en primer término, que el dictamen solicitado al Consejo Consultivo de Aragón se encuentra dentro del ámbito competencial objetivo que este órgano tiene legalmente atribuido. En efecto, el art. 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, dispone que el Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los "proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones".

Este carácter de reglamento ejecutivo debe explicarse adecuadamente, porque no queda claro en la documentación ni en el expositivo del Proyecto de Decreto cuál es la Ley que "ejecuta" o reglamenta este Proyecto.

Y para ello debemos comenzar constatando que los únicos proyectos de reglamento para los que no es preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo son los reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno [cfr. art. 16 2) de la Ley 1/2009 que los considera susceptibles de dictamen facultativo, a petición, por tanto, de legitimado para ello]. Quiere decirse, consecuentemente, que aun con equívoca presentación, el resto de proyectos de reglamentos, sean estrictamente ejecutivos o no, deberían quedar sometidos a Dictamen de este Consejo Consultivo por aplicación de este art. 16 2) cuyo contenido, como fácilmente puede apreciarse, no coincide estrictamente con el del art. 15.3.

Pero, además, debemos considerar que efectivamente este proyecto de Reglamento tiene carácter ejecutivo. Y ello porque, en realidad, ese carácter de ejecución se referiría al conjunto del ordenamiento jurídico estatal (en algunos casos hasta preconstitucional, con distintas normas con rango de Decreto ley de 1973, 1974, 1976 etc...) a través del cual se ha ido formando el régimen de la intervención pública en los precios de bienes y servicios, hasta llegar –en el ámbito que nos interesa aquí a la dicotomía entre precios autorizados y precios comunicados (y, el resto, libres de cualquier tipo de intervención). Ordenamiento jurídico estatal que tendría su última manifestación ya en período constitucional en el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la liberalización económica, en donde existen algunos preceptos (vid. su art. 16) que se refieren a la intervención autonómica en esta materia y un Anexo II en donde se enumeran los precios autorizados de ámbito autonómico. Es en este contexto, por tanto, en el que el reglamento tiene carácter ejecutivo y es necesitado de dictamen por el Consejo Consultivo de Aragón por aplicación del art. 15.3 Ley 1/2009 y, en sentido negativo al no tener carác-

ter organizativo o de orden interno, por aplicación del art. 16.2 de la misma Ley 1/2009, dado que no procedería, entonces, emisión de dictamen con carácter facultativo.

En particular y dado el objeto del Dictamen solicitado, compete emitirlo al Pleno de este órgano consultivo, según lo dispuesto en el art. 19.1.a) de la citada Ley 1/2009, en función de la naturaleza normativa del texto remitido para dictamen.

II

En el ámbito de lo formal debemos referirnos ahora con sobriedad a la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar este Proyecto de Decreto y que se fundamenta en distintos títulos. El más importante es el previsto en el art. 71.32 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 y que se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de planificación de la actividad económica, pero dentro del mismo art. 71 existen también otros títulos competenciales como los presentes en los puntos 5, 15, 25 y 26. Igualmente debe tenerse en cuenta el art. 72.1 a) y el art. 75.12 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 en todos los casos.

En cualquier supuesto el ejercicio de esas competencias debe entenderse enmarcado por la competencia del Estado de aprobar bases sobre la planificación de la actividad económica (art. 149.1.3 CE).

Siguiendo con consideraciones formales, es necesario constatar que el expediente que se nos ha remitido aparece ordenado cronológicamente y foliado lo que, aun con algunos pequeños errores ya notados en el antecedente segundo de este Dictamen, es enteramente correcto en cuanto, además, se han cumplido los principios básicos del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que está contenido en los arts. 47 y ss. de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Existe, así,

a) Un mandato de iniciación del procedimiento suscrito por el Consejero de Economía y Empleo.

b) Encomienda de los trabajos de elaboración del Proyecto de Decreto a la Dirección General con competencias sobre precios autorizados.

c) Informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Empleo así como de otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

d) Alegaciones del Ayuntamiento de Zaragoza.

e) Información pública sin que se hayan presentado alegaciones por los ciudadanos e

f) Informe de un Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Igualmente y en cumplimiento de lo previsto en el art. 48.3 de la Ley 2/2009, existe en el expediente una memoria justificativa y otra económica (complementaria, añadida posteriormente a la formación de la memoria justificativa como se habrá podido apreciar en el antecedente segundo) cuyo contenido cumple lo indicado en el precepto citado.

Por otra parte los dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón deben moverse en el ámbito exclusivo de su fundamentación en derecho, pudiendo solo extenderse a aspectos de oportunidad cuando lo solicite expresamente la autoridad consultante (ex art. 14.2 de la Ley 1/2009) lo que no ha sido el caso.

III

Y pasando a los aspectos materiales debemos decir lo siguiente:

Las principales novedades del proyecto de Decreto sobre el que debemos emitir dictamen en relación con la normativa de la Comunidad Autónoma sobre la materia antes existente (y constituida por el Decreto 13/1984, de 9 de febrero, por el que se crea la Comisión de Precios de la Diputación General de Aragón y se regula su composición y funciones así como por el Decreto 53/1987, de 8 de mayo, por el que se regula el procedimiento a seguir en la tramitación y resolución de expedientes seguidos en materia de preciso autorizados por la Comisión de Precios) están constituidas por:

a) La supresión de esta Comisión de Precios y

b) Por la transformación de la naturaleza de la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma, que de operar como una autorización sobre un ámbito ciertamente reducido de precios (actualmente solo sobre el abastecimiento de agua potable y el transporte urbano de viajeros), pasa a consistir en la emisión de un informe, que se califica expresamente, además, de no vinculante sobre la competencia del órgano (usualmente municipal) que fijará el precio por el correspondiente servicio finalmente.

Es decir, de una cierta predeterminación sobre lo que podría hacer, o no, el ente municipal, se pasa a una mera emisión de opinión que, además, no tiene porqué ser respetada por el órgano competente en el momento de aprobar, finalmente, las tarifas del servicio. La base argumental de todo ello, tal y como figura en el expositivo del proyecto de Decreto, es la "simplificación y agilización administrativa que reduzca los costes de la intervención de la Comunidad Autónoma".

Antes de plantearnos nada sobre la fundamentación jurídica de lo que estamos tratando, debemos indicar que se produce una cierta inconsecuencia con los nuevos planteamientos que muestra el Proyecto de Decreto e inconsecuencia derivada del mantenimiento de la expresión "precios autorizados" tanto en el título del proyecto de Decreto como en buena parte de su articulado. Porque, ¿cómo es posible hablar en el encabezamiento de un texto normativo de un régimen de "precios autorizados" si lo que se produce como consecuencia directa de tal norma es la misma desaparición del régimen de autorización administrativa?

Parece claro –intentando explicar lo que no se ha planteado como problema en el proyecto de Decreto y en la documentación que lo acompaña, pero que sí lo es– que el mantenimiento de la expresión "precios autorizados" deriva de la utilización de la misma en la normativa estatal, como sucede con el Real Decreto-ley 7/1996, y aun tendría su fundamentación con anterioridad en el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de precios que fue el contenido del Real Decreto 2939/1983, de 25 de agosto, y hasta en la normativa preconstitucional sobre esta materia constituida por distintos Decretos-leyes.

Lo que ha sucedido durante este amplio lapso de tiempo es una evolución general del ordenamiento jurídico (estatal) y también de la jurisprudencia que ha transformado profundamente las raíces legitimadoras de la intervención autonómica en materia de precios. Así, y además de la jurisprudencia del TC que cita la memoria del proyecto de Decreto (constituida por la STC 53/1984), debe observarse en el plano de la jurisprudencia ordinaria el papel de las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2000 (recurso de casación 2297/1992) y 18 de noviembre de 2000 (recurso de casación 1881/1993) que al distinguir claramente la potestad tarifaria (propia del ente municipal titular del servicio) de las competencias autonómicas en materia de precios, limita sobremanera estas últimas en su funcionalidad, dado que las contrae a las propias de la ordenación de precios que, aunque no se fundamente mucho esa opinión, deben ser estrictamente las de lucha contra las tendencias inflacionistas. Por eso en las dos Sentencias mencionadas se rechazaba la posibilidad de que el órgano autonómico pudiera aprobar unas tarifas superiores a las postuladas por el Ayuntamiento, basándose simplemente –el órgano autonómico– en los mayores costes del servicio. Eso, para las Sentencias que comentamos, significa inmiscuirse en la potestad tarifaria propia del ente municipal no pudiendo realizar tal cosa el órgano autonómico y realzándose, por tanto, la libertad municipal en la aprobación de la tarifa.

La cuestión es, entonces, si de la normativa estatal se desprende la existencia necesaria de un régimen de precios autorizados, o sea, de precios que

deban ser objeto de una autorización administrativa autonómica, o si ésta debe considerarse sobrepasada por la evolución del ordenamiento jurídico.

En relación a la normativa estatal ya hemos indicado que el Real Decreto-ley 7/1996, refiere la existencia de unos precios que deben ser autorizados por los órganos autonómicos y que se reducen, en el caso de Aragón, al abastecimiento de agua potable y al transporte urbano de viajeros (cfr. art. 16 y Anexo II).

Pero además de ello hemos de referirnos aquí también al art. 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL en adelante) que indica lo siguiente:

> "La determinación de las tarifas de los servicios que, con arreglo a la legislación sobre política general de precios, deban ser autorizadas por Comunidades Autónomas u otra Administración competente, deberá ir precedida del oportuno estudio económico. Transcurridos tres meses desde la fecha de entrada del expediente en la Administración autorizante sin que haya recaído resolución, las tarifas se entenderán aprobadas".

El precepto no lo citamos aquí por su pretendida vinculatoriedad sobre las CCAA, pues esto debe negarse de principio dado que no nos encontramos ante una norma básica en cuanto que el precepto mencionado no se encuentra expresamente enumerado en la disposición final séptima del TRRL, sino que lo hacemos para observar la levedad con que se concibe en este texto con fuerza jurídica de Ley la intervención autonómica, levedad derivada del sistema de silencio administrativo positivo que prevé si en tres meses no hay resolución autonómica.

Ello induce a concluir en que la normativa estatal lo que pretende, en realidad, es posibilitar un sistema mediante el cual las CCAA conozcan de las propuestas de nuevas tarifas de unos muy reducidos servicios públicos municipales, pero sin pretender que la decisión última y definitiva sobre la cuantía de tales tarifas dependa de la voluntad autonómica. Lo que está bien claro es que en aplicación, además, de la cláusula constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), la potestad tarifaria no puede en modo alguno ser afectada por la intervención autonómica habiendo la jurisprudencia citada con anterioridad establecido expresamente la imposibilidad de que la intervención autonómica pueda significar una elevación de tarifas superior a la que pretenda la entidad local.

Ello quiere decir, entonces, que cabe que la intervención autonómica adopte la forma de un informe y que, además, éste no tenga carácter vinculante, todo ello en la misma línea del silencio administrativo positivo que antes hemos contemplado para el supuesto de previsión de una autorización en una norma no básica.

Pero y volviendo al comienzo del planteamiento del problema jurídico tratado en esta consideración jurídica, ello mismo debería inducir a cambiar el título del Proyecto de Decreto y de los muy distintos artículos (incluyendo el expositivo del Proyecto) que contengan la expresión de "precios autorizados", en tanto en cuanto que, precisamente, lo que se rechaza por el texto es la existencia de la institución, tan clásica en el Derecho Administrativo, de la "autorización administrativa". Por ello pensamos que sería más adecuado un título como el siguiente:

> "Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo a seguir en relación a los precios de los servicios públicos municipales que deben ser objeto de intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón".

En él se atiende a lo esencial, como es la presencia competencial de la Comunidad Autónoma en materia de precios (a), se habla de una "intervención", que es un término neutro frente al cargado de un concreto contenido que está explícito en la expresión "precios autorizados" (b), se designa materialmente lo que es el objeto de la intervención, o sea unos concretos servicios públicos municipales (c) y no, como podría deducirse, una política general de intervención en materia de precios, cosa que sería bien chocante con los presupuestos actuales con los que se desarrolla el sistema económico y, finalmente, (d) se indica que la regulación solo tiene como objeto establecer el procedimiento administrativo a seguir por los órganos que resulten competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Naturalmente que ello debería ir acompañado de las correspondientes explicaciones en el expositivo (bastante deficiente, por cierto, como luego se aseverara) que contiene el Proyecto de Decreto y de las modificaciones adecuadas en los artículos donde aparezca la expresión "precios autorizados" (prácticamente todos).

IV

El texto del expositivo es muy breve y en él deberían incluirse algunas menciones para hacerlo inteligible en relación a las intenciones perseguidas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Por ello y fundamentalmente, deberían indicarse en qué consisten las novedades que el nuevo Decreto tiene, pues hay completo silencio sobre ello y el lector del texto no puede deducir con su mera lectura, y tampoco con la consulta a los artículos, el porqué de la nueva reglamentación. Debería mencionarse expresamente, así, la supresión de la Comisión de Precios y la transformación de la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma de autorización en informe no vinculante, como las principales novedades del Decreto.

Ello exigiría en términos de congruencia, explicar que ya no se está actuando dentro de una política de "precios autorizados" sino de "intervención en materia de precios" de determinados servicios públicos municipales.

En relación al articulado, y si se siguen las ideas generales expuestas en este Dictamen, debería suprimirse la expresión "precios autorizados" en distintos artículos y cambiarse de la forma que se indica en este Dictamen. Ello afecta prácticamente a todos los artículos del Decreto.

Por lo demás, se llevan a cabo a continuación algunas recomendaciones en relación a distintos artículos y disposiciones.

Artículo 2. La rúbrica del precepto es insuficiente en relación a lo que en realidad se regula en el artículo en su apartado segundo y que es la clave de la nueva regulación. Por ello o se cambia la rúbrica, para incluir lo relativo a este segundo apartado o, mucho mejor, se adiciona un artículo específico dedicado a tratar exclusivamente del informe. Resultaría así un artículo dedicado a narrar el ámbito objetivo de la intervención (los servicios de abastecimiento de agua potable y transporte urbano de viajeros en sus dos modalidades) y otro en el que se concreta el tipo de intervención administrativa.

Artículo 3. El comienzo del artículo debería enlazar con la regulación general del informe contenida en el actual art. 2 o, mejor y como ya hemos indicado, en uno nuevo. Lo que queremos indicar se expresaría con una redacción de este tenor: "Son órganos competentes para la emisión de los informes respectivos a que se refiere el art. 2.2:...".

Artículo 4. Su apartado primero se refiere a los servicios de competencia municipal descritos en el artículo primero pero, en realidad, donde están referidos esos servicios es en el art. 2.1.

El apartado 2 tiene el mismo contenido que la disposición final primera, por lo que deberá optarse por un precepto u otro para no llamar a la confusión. Dado su objeto parece más apropiado suprimir el apartado 2 de este artículo y mantener la disposición final referida con su contenido actual.

Artículo 6. El párrafo segundo del apartado primero debería ser completado de esta forma: "Transcurrido este plazo sin haber sido remitido el informe, se entenderá favorable a la propuesta de precios".

Disposición transitoria única. En la línea segunda del apartado primero debe decir "será". Probablemente quedaría mejor redactado todo el apartado prime-

ro si en lugar de existir las letras a) y b) y su contenido se dijera, simplemente, que los trámites mencionados en los arts. 5 y 6.1 quedarán reducidos a la mitad de tiempo, pues esto es lo que, en realidad, indican tales letras.

En el apartado segundo debería introducirse el inciso "en su caso" tras la palabra "adoptado", pues no hay por qué presuponer que de forma general ya habrán tenido lugar estos acuerdos en todos los Municipios que tengan servicios sometidos a la normativa que ahora se regula.

Disposición derogatoria única. No debe decirse que quedan derogadas todas las "disposiciones normativas que se opongan a este Decreto..." sino las "disposiciones de igual o inferior jerarquía que se opongan a este Decreto...". Pues una Ley también es en estricto sentido una disposición normativa, y parece imposible por la aplicación del principio de jerarquía normativa con base constitucional (art. 9.3 CE) que mediante un Decreto se proceda a su derogación.

En particular no parece necesario derogar de forma expresa el Decreto 110/1983, pues cualquier texto normativo análogo en su contenido al que este Decreto 110/1983, ya ha sido derogado por las posteriores normas atributivas de competencias, y éstas por las sucesivas. La última norma que ha cumplido ese papel en relación a lo que originalmente, hace veintinueve años, fue contenido del Decreto 110/1983, ha sido, precisamente, el Decreto 330/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Empleo y en el que, obviamente, se atribuyen las competencias que se tratan en este Dictamen a la Dirección General encargada por el Consejero de Economía y Empleo de la tramitación de este proyecto de Decreto sobre el que se dictamina ahora.

Disposición final primera. Ya se ha indicado que su contenido coincide con el del art. 2.2 siendo más apropiado suprimir ese apartado y mantener la disposición final.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

"**Que procede informar favorablemente el Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de atender las consideraciones de fondo y forma contenidas en este Dictamen**".

En Zaragoza, a veinte de diciembre de dos mil once.

Recomendación 1/2011,

de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a distintas cuestiones suscitadas en la preparación de los contratos por los poderes adjudicadores, en particular referentes a la calificación del contrato, el fraccionamiento del objeto del contrato, la excepcionalidad del procedimiento negociado, la solvencia del contratista, los criterios de adjudicación y los gastos imputables al contratista.

I. ANTECEDENTES

La Confederación de Empresarios de la Construcción de Aragón ha trasladado a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, mediante escrito de 26 de enero de 2011, una serie de quejas recibidas por las empresas asociadas, en relación con los pliegos elaborados para la contratación del sector público, en su ámbito competencial.

Por otra parte, en el análisis de las cuestiones en materia de contratación pública, que se someten a la consideración de esta Junta, se verifica que, pese a los casi cuatro años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), siguen siendo numerosas las dudas interpretativas que algunas de sus previsiones suscitan a los poderes adjudicadores.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, es el órgano consultivo en materia de contratación pública de la Administración, sus organismos públicos, empresas y fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de las Universidades Públicas y Entidades Locales radicadas en su territorio. Entre sus funciones de índole consultiva incluye el art. 3.4 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta

Consultiva y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, la de *adoptar, en el ámbito de sus competencias, criterios sobre la aplicación de las normas en materia de contratación*. Asimismo, conforme al art. 4. b) del mencionado Decreto le corresponde la función de v*elar por el debido y estricto cumplimiento de la normativa reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas y, especialmente, por el respeto de los principios de objetividad, publicidad y concurrencia.*

Por ello, en el ejercicio de estas funciones, al objeto de eliminar prácticas que no tienen adecuado encaje en la normativa aplicable a los contratos públicos y de aclarar dudas interpretativas, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su sesión de 6 de abril de 2011, acuerda la adopción de la presente:

II. **RECOMENDACIÓN**

PRIMERA. Adecuada calificación de los contratos por los poderes adjudicadores

La LCSP delimita su ámbito de aplicación de una manera compleja, aunando el elemento objetivo (el objeto de la prestación) y el subjetivo (naturaleza jurídica de quien contrata). Pero además, introduce un tercer elemento que es el de la contratación armonizada. Este complejo esquema supone que todavía hoy, se detectan supuestos de incorrecta calificación de los contratos celebrados por los diferentes sujetos que integran el denominado "sector público", bien en la tipificación objetiva de la modalidad contractual (art. 5 LCSP) bien en la tipificación derivada del distinto régimen jurídico aplicable en función de la naturaleza del ente contratante, que hace que sean administrativos o privados (arts. 18 a 20 LCSP), o bien en función del importe del contrato (ex art. 76 LCSP), a los efectos de determinar si se trata o no de un contrato armonizado.

Esta Junta quiere recordar que una de las grandes novedades introducidas por la LCSP, es la clasificación de los contratos del sector público en privados o administrativos en función del sujeto contratante y no de la modalidad contractual, que era la regla de la anterior legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Así, y conforme dispone el art. 18 LCSP, son contratos administrativos los contratos (cualquiera que sea su objeto, salvo unas determinadas excepciones) celebrados por las Administraciones Públicas, en el concepto que de las mismas se establece a los efectos de esta Ley en su art. 3.2;

mientras que los mismos contratos celebrados por cualesquiera otros integrantes del sector público, no Administración pública, serán contratos privados. Respecto del análisis del ámbito de aplicación subjetivo de la LCSP, nos remitimos a la Circular de esta Junta 1/2008, de 22 de septiembre. De conformidad con esta delimitación los poderes adjudicadores no Administración pública –y entre ellos están las entidades de derecho público– con independencia del objeto del contrato (es decir, aunque sea una obra pública), solo pueden celebrar contratos privados. Las consecuencias de una y otra calificación son diferentes en cuanto al régimen jurídico a aplicar, en fase de adjudicación, pero sobre todo en la de ejecución, y por ello, es necesario un especial cuidado en su calificación, para evitar confusión a los licitadores en cuanto al régimen aplicable.

En cuanto a la tipificación de la modalidad contractual, con independencia en este caso de la naturaleza jurídica privada o administrativa de los contratos, también la LCSP introdujo importantes cambios respecto de la regulación anterior: se eliminó la categoría del contrato de consultoría y asistencia y se creó el novedoso contrato de colaboración público privada; y aunque se mantienen las restantes modalidades de los contratos calificados tradicionalmente como típicos, (obras, concesión de obra pública, suministros, servicios y gestión de servicios públicos), muchas de ellas delimitan de manera diferente y novedosa sus elementos. Estos cambios, sin embargo, no han sido tratados con la misma diligencia por todos los órganos de contratación, detectando en la práctica todavía hoy, calificaciones erróneas de los contratos atendiendo al objeto de la prestación.

Entre los supuestos más evidentes de incorrecta calificación, se pueden citar la todavía persistencia de contratos a los que se califica como de consultoría y asistencia, o concesiones de obra pública, que incluyen sólo la explotación de la obra pública sin comprender la realización de ésta, posibilidad que ya no es posible desde la entrada en vigor de la LCSP, que altera el concepto de este contrato.

Otra de las más importantes novedades de la LCSP que ha repercutido en la necesaria recalificación de muchos contratos administrativos, antes contratos de gestión de servicios públicos o contratos administrativos especiales, es la amplitud de la configuración del contrato de servicios. El contrato de servicios, de conformidad con el art. 10 LCSP, *es aquel cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro*. En esta nueva definición, ya no se enumera qué tipo de prestaciones pueden integrarse como servicios; y además, se elimina un elemento determinante en el TRLCAP, que era el relativo a "servicio que fuera complementario para el funcionamiento de

la Administración". Hasta la regulación de la LCSP, se defendía que la diferencia entre los contratos de servicios y gestión de servicios públicos era el destinatario de la prestación. En la actualidad, resulta insuficiente este criterio de diferenciación, de modo que los factores distintivos pueden ser mejor el régimen de la prestación del servicio y de explotación del mismo. En todo caso, estaremos en presencia de un contrato de servicios –y nunca de un contrato de gestión de servicios públicos-cuando el contratista no asuma riesgos en la explotación. Así lo ha indicado el TSJUE en su Sentencia de 10 de septiembre de 2009 (Asunto Wasser), en la que se define en el ámbito de las Directivas 2004/18 y 2004/17, el concepto y diferencias del contrato de servicios y de concesión de servicios, afirmando que: *ante la inexistencia absoluta de transmisión al prestatario de los riesgos relacionados con la prestación del servicio, la operación en cuestión constituye un contrato de servicios*, doctrina que se confirma en la Sentencia de 10 de marzo de 2011 (Asunto Privater Rettungsdienst), afirmando que *si bien el modo de remuneración es, por tanto, uno de los elementos determinantes para la calificación de una concesión de servicios, de la jurisprudencia se desprende además que la concesión de servicios implica que el concesionario asuma el riesgo de explotación de los servicios de que se trate y que la inexistencia de transmisión al prestador del riesgo relacionado con la prestación de los servicios indica que la operación en cuestión constituye un contrato público de servicios y no una concesión de servicios.*

Este criterio ya ha sido asumido también por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Así, en su Informe 26/2009, de 10 de febrero de 2010, ha declarado que los contratos de gestión de servicios sociales evidentemente deben incluirse dentro de la figura genérica que nuestra Ley de Contratos del Sector Público denomina contrato de servicios, en tanto no hay riesgo de explotación. Igualmente, en su Informe 23/2010, de 23 de julio, afirmando –citando como fundamento el derecho comunitario– que:

> *De las circunstancias anteriores debe considerarse que la asunción del riesgo de explotación por el concesionario resulta indispensable para atribuir a la relación jurídica que examinemos la condición de concesión de servicios. Las restantes condiciones, el hecho de que la prestación vaya destinada de forma directa a su utilización por los particulares y que la organización del servicio se encomiende en mayor o menor grado al concesionario son consecuencias, bien del mismo concepto de servicio público que tiene el objeto de la concesión, bien de la propia exigencia de asunción del riesgo derivado de la explotación del servicio.*
>
> *De lo anterior se desprende que cuando un negocio jurídico, aunque reúna algunas características de la concesión, como es el caso de que se encomiende la organización del servicio al contratista, pero no contemple la*

asunción del riesgo de explotación tantas veces mencionado, no podrá considerarse a los efectos de la legislación de contratos del sector público como una concesión de servicios.

En tales casos, la configuración que deba atribuirse podrá ser la propia de un contrato de servicios cuando el objeto del mismo sean 'prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro' (art. 10 LCSP), de las incluidas en alguno de los epígrafes que contiene el Anexo II de la misma.

Así, actualmente el carácter enormemente amplio del contrato de servicios, abarca prestaciones que antes constituían gestión de servicios públicos, y numerosos contratos calificados tradicionalmente como contratos administrativos especiales, por no tener cabida el objeto de prestación en las prestaciones propias del contrato de servicios. Sin embargo, la LCSP reserva a los contratos administrativos especiales una categoría absolutamente residual. Algunos ejemplos de contratos tradicionalmente administrativos especiales, son las prestaciones de servicios de cafeterías de los edificios de las Administraciones Públicas, o las máquinas expendedoras de bebida o comida; prestaciones que hoy claramente quedan incluidas en la amplia definición del contrato de servicios. En este sentido, y por tratar específicamente esta calificación de los contratos administrativos especiales, nos remitimos a lo ya expuesto por esta Junta en sus Informes 19/2008 y 25/2008.

A la vista de todo lo expuesto, los órganos de contratación deberán velar por la adecuada calificación de los contratos, ya que las consecuencias de una inadecuada calificación-tipificación contractual por su parte, no legitimarán el régimen jurídico que se aplique al mismo cuando sea contraria a la debida calificación legal.

SEGUNDA. Fraccionamiento del objeto del contrato

El art. 9.3 de la Directiva 2004/18/CE dispone que, *no podrá fraccionarse ningún proyecto de obra ni ningún proyecto de compra tendente a obtener una determinada cantidad de suministros y/o de servicios con vistas a sustraerlo a la aplicación de la presente Directiva.*

El art. 74 LCSP, al igual que la normativa precedente, prevé que *no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre*

que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Se incluye como novedad en el citado artículo que *en estos casos, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote se determinarán en función del valor acumulado de todos ellos, salvo lo dispuesto en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2*.

Resulta en este punto muy interesante acudir a la interpretación que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha realizado sobre el contenido del art. 74 LCSP, recogida –entre otros– en sus Informes 69/2008 y 57/2009.

Como especialidad, el apartado 11 de la Disposición Adicional 2ª LCSP, regula que en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, en los contratos de obras cuyo período de ejecución exceda al de un presupuesto anual, podrán redactarse proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra, siempre que éstas sean susceptibles de utilización separada, en el sentido de uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas, y preceda autorización concedida por el Pleno de la Corporación, adoptada por mayoría absoluta legal de sus miembros, autorización que no podrá ser objeto de delegación (la imposibilidad de la delegación por parte del Pleno de sus acuerdos que requieren mayoría absoluta, viene ya contemplada de manera genérica para todos ellos en el art. 22.4 de la LBRL). Se trata en ambos casos, de permitir una excepción a la regla general de la necesidad de que el proyecto de obras recoja el objeto completo del contrato (recogida en el art. 105.1 LCSP), posibilitando la redacción de proyectos independientes de obras (los denominados desglosados), pero siempre que se den las dos circunstancias señaladas.

La jurisprudencia –por todas, STS 15 de febrero de 1984– acogió dicho criterio al entender consagrado *el principio de unidad de obra para evitar estériles proyectos parciales que pudieran quedar inconclusos con el devenir del tiempo, y para impedir posibles fraccionamientos de la obra conducentes a alterar el régimen de contratación que corresponda* lo que implicaba, según la sentencia mencionada, que por obra completa ha de entenderse las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto. De la doctrina y de la jurisprudencia, cabe concluir que son muchos y distintos los criterios utilizados para determinar si el fraccionamiento del objeto del contrato está justificado por exigirlo la naturaleza del objeto, o permitir una utilización o aprovechamiento separado. Lo determinante es si la finalidad buscada, o el resultado, fue una reducción de la cuantía en orden a obviar los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Esta cuestión ya ha sido regulada por la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas de Contratos del Sector Público de Aragón, cuyo art. 3.5 indica que no podrá fraccionarse el objeto del contrato para disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o el procedimiento de adjudicación que correspondan. No obstante, previo acuerdo del órgano de contratación, podrán realizarse independientemente cada una de las partes de un contrato, mediante su división en lotes, previa justificación en su documentación, siempre que aquellas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. En todo caso, las normas de publicidad y procedimentales que deban aplicarse en la adjudicación de cada lote se determinarán en función del valor acumulado del conjunto.

TERCERA. Excepcionalidad del procedimiento negociado

El procedimiento negociado ya se conoce en nuestro ordenamiento jurídico, desde la aprobación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995. Pero, tanto en aquella como en la vigente legislación, la utilización de este procedimiento se configuró como de carácter excepcional, frente al carácter ordinario de la utilización de los procedimientos abierto y restringido, para la adjudicación de los contratos (art. 122 LCSP).

La Directiva 2004/18 (arts. 30 y 31) prevé este carácter excepcional, materializándolo en una serie de supuestos tasados en los que se entiende concurre esta excepcionalidad. Sin embargo, nuestra legislación incluye algunos (principalmente los amparados por razón de la cuantía) que no parecen responder a esas circunstancias excepcionales, introduciendo por lo tanto excepciones no justificadas a la regla general del carácter ordinario y preferente de los procedimientos abierto y restringido. El carácter contrario a las Directivas de los supuestos de procedimiento negociado que no estén previstos en las citadas Directivas, ha sido reconocido por la jurisprudencia comunitaria, habiendo declarado que deberá ser objeto de una interpretación estricta, en especial la STJUE de 13 de enero de 2005, de condena al Reino de España. Así se recuerda que estamos ante un procedimiento de excepción y que no son posibles interpretaciones "generosas" del mismo, en tanto se afecta al principio de concurrencia y eficiencia. Así, la STJUE de 14 de septiembre de 2004, al condenar a la República Italiana por la utilización de este procedimiento incorrectamente, insistiendo en qué los supuestos que lo amparan deben ser interpretados restrictivamente y que la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales, que justifican la excepción, incumbe a quien quiera beneficiarse de ellas.

Pese a la existencia de estos antecedentes, la LCSP no sólo ha mantenido los supuestos del procedimiento negociado por razón de la cuantía, sino que ha incrementado los umbrales cuantitativos por debajo de los cuales se puede utilizar el procedimiento negociado para la adjudicación de contratos, ampliando, o difuminando al menos, la regla general de la excepcionalidad en la utilización de este procedimiento.

Por ello, esta Junta quiere poner de manifiesto que el procedimiento negociado sin publicidad, en contratos de obras limitado a tres ofertas hasta una cuantía de 200.000 euros, es un procedimiento, que aunque se comporta como un procedimiento ordinario, representa una importante restricción de la concurrencia que aconseja su uso limitado conforme al principio de buena administración.

Cuando el legislador diseña un catálogo de procedimientos de contratación, y establece unas franjas económicas operativas para cada uno de ellos, está estableciendo una pauta del camino, orientando acerca de la mejor forma de abordar la adjudicación de los contratos públicos, haciendo inoperativo el carácter preferente y ordinario de los procedimientos abierto y restringido. No obstante, y pese al panorama legislativo expuesto, los órganos de contratación en la elección del procedimiento de adjudicación no pueden olvidar uno de los principios generales que deben de inspirar la contratación del sector público, que es la garantía de la mayor concurrencia y publicidad, como de hecho predica el art. 1 LCSP.

Otro de los supuestos que en demasiadas ocasiones ha amparado la utilización del procedimiento negociado en contratos de obras, es el previsto con carácter general como posible para todos los contratos en el apartado e) del art. 154: *Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 96.*

Sin duda alguna este supuesto, como todos los demás del procedimiento negociado, debe ser interpretado restrictiva y subsidiariamente, en la medida en que permite la utilización de este procedimiento excepcional con merma de los principio de publicidad y libre concurrencia. En este sentido se pronunció el TSJUE en su Sentencia de 18 de marzo de 1992 (asunto C-24/1991, Comisión contra España), en la que consideró que existía incumplimiento por parte del Estado Español, por haber decidido una Universidad Pública adjudicar por contratación directa la obras de ampliación y reforma de una facultad, sin que concurriesen motivos de urgencia que no se pudieran atender suficientemente con la tramitación urgente del expediente.

La utilización del procedimiento negociado en este supuesto exige siempre acreditar en el expediente, la imposibilidad de dar suficiente respuesta a tal urgencia, a través de la tramitación urgente de un procedimiento ordinario, justificando la necesidad de utilizar el procedimiento negociado con carácter subsidiario.

Con el afán de insistir en este carácter excepcional y subsidiario del supuesto, y remarcar la necesidad de acreditar suficientemente la concurrencia de estas dos circunstancias acumulativas, existe en la LCSP, una previsión específica para la Administración local. Dispone el apartado 9 de la Disposición Adicional 2ª: *cuando se aplique el procedimiento negociado en supuestos de urgencia a que se hacen referencia en el artículo 154 letra e), deberán incorporarse al expediente los correspondientes informes del Secretario o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la entidad, y del Interventor, sobre justificación de la causa de urgencia apreciada.*

En todo caso, aun cuando la Ley posibilite la utilización de este procedimiento el órgano de contratación debe motivar el porqué de su elección atendiendo, lógicamente, a las ventajas que se derivarían de la utilización de este procedimiento –más complejo en tanto obliga a una negociación, y cuyo desarrollo debe incluirse en el expediente– tal y como exige el art. 93.4 LCSP.

CUARTA. Algunas cuestiones sobre la solvencia exigida por los poderes adjudicadores

Conforme al art. 51 LCSP, los empresarios deben acreditar unas determinadas condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica, que deberán indicarse en el anuncio de licitación y especificarse en el pliego del contrato, debiendo estar vinculadas a su objeto y ser proporcionales al mismo. En la determinación por los órganos de contratación de las condiciones concretas de solvencia, se aprecian en algunos casos por esta Junta Consultiva prácticas no adecuadas a las previsiones legales.

Así, todavía son frecuentes los Pliegos en los que se indican los medios señalados para acreditar tanto la solvencia económica como la técnica mediante el simple recurso de trascripción del contenido de los arts. 64 a 68 LCSP, o la remisión a éstos, pero sin precisar, con la proporcionalidad adecuada, el nivel mínimo de solvencia económica y técnica que se considera suficiente para la futura ejecución contractual y, en ocasiones, sin concretar la forma de acreditación. De este modo, se obliga a la Administración a la aceptación como solvente de cualquier contratista, por la simple presentación de unos documentos (certificados bancarios, balances, relación de trabajos etc.) sin que pueda ejercer una función crítica sobre ellos.

Se insta en este punto a los órganos de contratación, que no solo seleccionen los medios de entre los señalados en los arts. 64 a 68 LCSP que mejor sirvan para acreditar las condiciones de solvencia de los licitadores en relación con el concreto contrato, pudiendo optar por uno, varios o todos de los que se especifican en dichos artículos, sino que necesariamente determinen en los pliegos y en el anuncio, las condiciones mínimas que deban alcanzar los licitadores en cada medio seleccionado, así como el instrumento concreto exigido para la acreditación (declaración responsable, certificados etc.). Así, a modo de ejemplo, será adecuado establecer como medio de solvencia económica, el volumen global de negocio siempre que se señale un límite cuantitativo concreto y proporcionado con el objeto del contrato, y la forma en la que acreditarán los licitadores el cumplimiento del requisito exigido. De no hacerlo así, no pueden acordarse exclusiones en base a criterios no establecidos previamente, ya que supondría una quiebra al principio de concurrencia e igualdad de trato.

En relación con uno de los medios singulares previstos en la Ley para la acreditación de la solvencia, la clasificación, se hace preciso recordar que los órganos de contratación, no pueden exigir clasificación en contratos de obras y servicios de cuantía inferior a la señalada por la ley, porque *el requisito de la clasificación se configura, para los supuestos en que está establecida, como una capacidad especial o un plus de capacidad, cuya falta determina la sanción más grave que conoce el ordenamiento jurídico administrativo para los actos que adolecen de vicios, es decir, la nulidad absoluta o de pleno derecho* (Informe 23/96, de 5 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado).

Tampoco es posible exigir una clasificación superior –o desproporcionada, STSJ Cataluña de 3 de mayo de 2001 y STS de 21 de mayo de 2001– a la señalada por la ley. La Administración, al aprobar los proyectos de obras, debe fijar los grupos, subgrupos y categorías en que deben estar clasificados los contratistas que en su día opten a la adjudicación del contrato.

Por otro lado, en contratos de servicios, con posibilidad de prórroga, ésta no deberá computarse a efectos de exigir clasificación, dado que deberá tomarse como referencia para tal exigencia el presupuesto de licitación (IVA excluido) y no el valor estimado del contrato.

El art. 36 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP) establece, en primer lugar, que en aquellas obras cuya naturaleza se corresponda con alguno de los tipos establecidos como subgrupo, y no presenten singularidades diferentes a las normales y generales a su clase, se exigirá solamente la clasificación en el subgrupo genérico correspondiente. En segundo lugar, el art. 36 RGLCAP,

establece que en aquellas obras cuya naturaleza se corresponda con algunos de los tipos establecidos como subgrupo, y presenten singularidades no normales o generales a las de su clase y sí, en cambio, asimilables a tipos de obras correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, la exigencia de clasificación se extenderá también a estos subgrupos con las limitaciones siguientes:

a) El número de subgrupos exigibles, salvo casos excepcionales, no podrá ser superior a cuatro.

b) El importe de la obra parcial que por su singularidad dé lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo correspondiente, deberá ser superior al 20% del precio total de contrato, salvo casos excepcionales.

De acuerdo con la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, no es posible interpretar que el precepto reglamentario se refiere a que se prohíbe la clasificación en más de cuatro subgrupos por grupo, –SSTSJ Cataluña de 14 de mayo de 2001 y 9 de diciembre de 2000, STSJ Castilla-La Mancha de 12 de enero de 2000– pues el claro tenor literal de la norma, no hace distinción alguna respecto del grupo general al que pertenecen los subgrupos. No es posible, tampoco, justificar la concurrencia de circunstancias excepcionales ex post, cuando se denuncia el vicio o irregularidad, sino que deben constar en el expediente administrativo, con carácter previo a la tramitación del procedimiento de licitación –STSJ Castilla y León de 14 de enero de 2003, STSJ Cataluña 20 de noviembre de 2002, STSJ Castilla-La Mancha 7 de enero de 2004–. El carácter excepcional de la obra, viene marcado exclusivamente por la obra en sí y no por circunstancias ajenas a la misma.

Siguiendo con la clasificación, resulta además oportuno señalar, que el criterio de la anualidad media contenido en el apartado 6 del art. 36 RGLCAP para determinar la clasificación a exigir en un contrato de obras –al que remite el art. 46 RGLCAP para los contratos de servicios– cuando solo se exige un grupo o subgrupo, debe entenderse en la actualidad superado por la regulación legal, para los contratos de duración igual o inferior a un año.

En este sentido, el art. 56 LCSP, relativo a los criterios aplicables y condiciones para la clasificación, señala en su párrafo segundo que: *La expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor íntegro del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior*. Se modifica así la previsión reglamentaria, que debe entenderse derogada, y debe actuarse del siguiente modo: la categoría del subgrupo de clasificación empresarial, se determinará cuando la duración del contrato sea igual o inferior a un año por referencia al valor íntegro del contrato (o del precio parcial de la actividad en

el conjunto del contrato, si hay varios subgrupos) y por referencia al valor medio anual del contrato cuando se trate de contratos de duración superior.

A estos efectos el término "valor íntegro del contrato", debe entenderse en este contexto como presupuesto de licitación, (Informe 43/2008, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de la Administración del Estado) y el término "valor medio anual" debe entenderse, tal y como establece el art. 36.6 RGLCAP, como la cantidad obtenida dividiendo su precio total de licitación, por el número de meses de su plazo de ejecución y multiplicando por 12 el cociente resultante. Dado que las escalas que figuran en el Reglamento, a efectos de calcular la anualidad media en las categorías de obras y de servicios, desarrollan la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hay que entenderlas con el Impuesto sobre el Valor Añadido incluido.

Por otra parte, la LCSP ha recogido por primera vez en su art. 63.2, una posibilidad que en la práctica ya venia siendo admitida por las Administraciones Públicas: la de poder acreditar la solvencia para la celebración de un contrato, mediante la aportación del documento de clasificación, aunque la misma no sea exigible por la cuantía del contrato. Ya el Informe 4/1999, de 13 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, manifestó que *en los contratos de obras y de servicios con las excepciones previstas* [...] *por ser los únicos contratos en los que se acuerdan clasificaciones por los órganos especializados, en los casos en que la clasificación no sea legalmente exigible por la cuantía del contrato, podrá aceptarse aquélla como medio de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, si se consideran acreditados con la clasificación los medios que el Pliego de cláusulas administrativas particulares haya establecido para acreditar la referida solvencia.*

Para hacer efectiva esta facultad, los límites y condiciones que se señalaban en el mencionado Informe pueden entenderse totalmente vigentes:

a) Los contratos a los que se puede aplicar son, exclusivamente, los de obras y los de servicios, con las excepciones señaladas en el art. 54.1 LCSP.

b) En los Pliegos de cláusulas administrativas particulares que rijan el contrato, debe dejarse constancia de que el documento clasificatorio en vigor, aun cuando legalmente no resulte exigible su presentación, servirá de medio para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, es decir, el Pliego debe indicar, además de los requisitos de solvencia acreditables por los medios de los arts. 64 a 68 LCSP, el grupo o subgrupo de clasificación que sería aplicable al contrato.

c) La clasificación indicada en los Pliegos estará referida, en razón al objeto del contrato, a un grupo y subgrupo o subgrupos y la categoría será siempre la mínima, aunque los licitadores, en su caso, puedan presentar una superior.

d) En ningún caso la clasificación será el único medio exigido para acreditar la solvencia, sino que resultará uno más junto a los que, de entre los establecidos por los arts. 64 a 68 LCSP, seleccione el órgano de contratación (pudiendo el licitador optar por la presentación de los medios de solvencia o la clasificación adecuada).

e) La presentación del documento clasificatorio como medio de acreditación de la solvencia, no producirá discriminación respecto de los licitadores que acrediten aquélla por otros medios de los previstos en el Pliego, y no podrá ser utilizada como criterio objetivo para la adjudicación.

Se insta así a los órganos de contratación a que, para hacer efectiva esta facultad, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que hayan de regir en contratos en los que no resulta exigible la clasificación por razón de la cuantía de los mismos, se indique, además de los requisitos de solvencia acreditables por los medios de los arts. 64 a 68 LCSP, el grupo, subgrupo y categoría (siempre la mínima) de clasificación que resultaría aplicable a ese contrato. Además, a las empresas que hagan uso de esta facultad no se les podrá exigir otros requisitos de solvencia, salvo que el órgano de contratación en aplicación del art. 53 LCSP, solicite un compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales.

Por último, el art. 52 LCSP, permite que para acreditar su solvencia, los licitadores puedan basarse en la solvencia de otras empresas, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tengan con ellas, siempre que demuestren que, para la ejecución del contrato, disponen efectivamente de esos medios. La posibilidad de esta opción, además de conforme con la Directiva 2004/18/CE, encuentra su apoyo directo en la doctrina del TSJUE (en su inicial sentencia de 2 de diciembre de 1999, confirmada por jurisprudencia posterior), como ya fue puesto de manifiesto por esta Junta Consultiva en nuestro Informe 29/2008, de 10 de diciembre.

Por su parte, el apartado b) del art. 65 LCSP, establece como uno de los medios para acreditar la solvencia técnica, una declaración indicando los técnicos o las unidades técnicas, de los que se disponga, estén o no integradas en la empresa. Aun cuando el apartado f) del mismo artículo –referido a la disposición de la maquinaria, el material y el equipo técnico– no se refiere expresamente a que los mismos pueden no estar integrados en la empresa, esta posibilidad se desprende del art. 52 LCSP mencionado.

Por consiguiente, en los supuestos en los que no sea exigible la clasificación, o no resultando exigible, el empresario haya optado por no aportarla como acreditación de su solvencia –tal y como le permite el art. 63.2 LCSP– es conveniente que en los pliegos, se recoja expresamente la previsión de que si los licitadores acuden a la posibilidad que les brinda el art. 52 LCSP, deberán aportar justificación de la disponibilidad de los medios, aun cuando no estén integrados en la propia empresa, exigiéndoles demostrar que para la ejecución del contrato, dispondrán de los medios aportados a través de otra entidad, mediante la exhibición del correspondiente documento de compromiso y que, en caso de resultar adjudicatario del contrato, el licitador se compromete a ejecutar el mismo con los mismos medios que ha aportado para acreditar su solvencia.

Asimismo, en estos supuestos debería recogerse específicamente en el contrato dicha circunstancia, adjuntando los compromisos debidamente formalizados, con el fin de evitar que el incumplimiento del compromiso desvirtue el proceso de licitación y la decisión de adjudicación.

QUINTA. Criterios de adjudicación. Mejoras. Motivación. Contenido del sobre referente a criterios objeto de juicio de valor

El tema de los criterios de adjudicación y su valoración, ha sido uno de los más analizados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Y es que el tratamiento y la determinación de los criterios de adjudicación, constituye uno de los instrumentos de mayor operatividad para garantizar en la contratación pública las debidas garantías de objetividad y libre concurrencia.

Cuando se habla de criterios objetivos, se entiende que nos referimos a los criterios de adjudicación de los contratos, que se califican como tal, por ser el requisito básico para su elección la relación estricta con el objeto del contrato. Así ha sido tradicionalmente en la legislación contractual, y así lo dispone igualmente el actual art. 134.1 LCSP, según el cual: *para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio* [...].

La enumeración que contiene este artículo es meramente enunciativa y no exhaustiva, por lo tanto, admitiendo otros criterios siempre que cumplan con la citada estricta relación con el objeto del contrato, es decir, que aporten un valor a la prestación que se pretende contratar. Esta necesaria vinculación con el objeto del contrato, ya ha sido puesta de manifiesto por esta Junta en diversos informes en que se ha analizado la legitimidad de determinados criterios, así como la importancia de la motivación de los mismos (a tal efecto, véanse los Informes 2/2009, 16/2010, y más recientemente el 1/2011).

En esta relación con el objeto de la prestación, se ha fundado la jurisprudencia comunitaria para rechazar reiteradamente la inclusión de determinados criterios de adjudicación, como por ejemplo la experiencia de las empresas, por entender que ello no puede ser un criterio de valoración de la oferta, sino un elemento de solvencia que ya se ha exigido en otra fase diferente. Es decir, la solvencia mide la aptitud de las empresas, los criterios de adjudicación deben de medir las características de la oferta.

Uno de los criterios de adjudicación, que se pueden poner como ejemplo de la importancia que para que pueda ser valorado debe tener su vinculación estricta con el objeto del contrato, son las mejoras. Las mismas se valoran en muchas ocasiones de manera arbitraria, sin que su aportación represente ninguna mayor ventaja al objeto del contrato, como por ejemplo la reducción de plazo para la realización de una obra, en la que no concurre una especial urgencia. Para evitar tal situación, la jurisprudencia y la doctrina, han señalado reiteradamente que la valoración de las mismas deberá estar expresamente prevista en los pliegos, y delimitadas las que en su caso se podrán valorar. Ello tiene una especial repercusión en los contratos de obras, –que hay que recordar que se refieren a la ejecución de un proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato– y por lo tanto no pueden valorarse ofertas de mayor volumen de obras, que den lugar a ejecución de obras distintas a las precisadas en el proyecto aprobado. En este sentido se ha pronunciado ya esta Junta en el Informe 1/2011. Resulta igualmente relevante, para la delimitación de los requisitos necesarios para que las mejoras puedan ser valoradas como criterios de adjudicación el Informe 59/09, de 26 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Pero además de este primer requisito básico de objetividad de los criterios de adjudicación, la actual LCSP ha otorgado, como novedad, un carácter prioritario –a continuación veremos cómo– a aquellos criterios que pueden ser valorados mediante fórmulas matemáticas, de aplicación automática por entender que son los que mejor garantizan la necesaria transparencia e igualdad de concurrencia en la contratación. Así, de conformidad con el art. 134.2, *En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.*

La fórmula que utiliza la ley para que los órganos de contratación prioricen la elección de este tipo de criterios de adjudicación, es la previsión de la necesaria constitución de un comité de expertos (órgano independiente y separado de la mesa de contratación) que garantice la objetividad, en los su-

puestos en que a los criterios evaluables de forma automática, se atribuya una ponderación inferior a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

La LCSP, no se limita a enunciar como principio la analizada preponderancia que atribuye a los criterios de adjudicación que sean susceptibles de una valoración objetiva, frente a los que exijan un juicio de valor; sino que en la regulación del procedimiento de valoración de las ofertas, establece un orden determinado de valoración de unos y otros criterios, exigiendo la previa valoración de los dependientes de un juicio de valor, para así garantizar la mayor objetividad en el ejercicio de tal valoración (art. 134.2 LCSP). Pero además, conforme al art. 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP: *la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de ésta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquellos.*

Sin embargo, las bondades pretendidas con este nuevo sistema de separar la valoración de criterios subjetivos de los objetivos, exigiendo la previa valoración de los primeros, antes incluso del propio conocimiento de la oferta económica y los demás criterios sujetos a evaluación posterior, han hecho aparecer en la actuación concreta problemas prácticos para los licitadores en la presentación de ofertas, y para los gestores de contratos públicos, en la definición y separación de los dos tipos de criterios.

Y ello, porque no siempre es evidente, ni sencilla, la separación absoluta de algunas cuestiones técnicas, de su correspondiente traslado a la oferta económica. A título de ejemplo, la memoria de un plan de trabajo concreto de la oferta, sin duda alguna puede inducir a conocer el alcance de la oferta económica, por cuanto las diferentes unidades o actuaciones tienen un coste, y no es lo mismo ofertar unas que otras. La superación de estas disfuncionalidades, exige un exquisito rigor en la configuración de los criterios subjetivos, por cuanto la exigencia de esa independencia, puede llevar al licitador a no poder cumplir con toda la diligencia o detalle que podría, el cumplimiento de los requisitos solicitados.

La importancia de esta labor de delimitación, adecuada de los criterios sujetos a evaluación previa es máxima, si tenemos en cuenta que en los pliegos, en aras de cumplir estrictamente el procedimiento establecido legal y reglamentariamente, prevén como causa de exclusión la incorporación en el sobre núm. dos (criterios sujetos a evaluación previa) de datos propios del sobre núm. tres (criterios sujetos a evaluación posterior).

SEXTA. Gastos imputables a los contratistas

El art. 105 LCSP dispone que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato. Los proyectos técnicos, de obras o servicios, corresponde, en consecuencia, elaborarlos a la propia Administración titular del servicio al que se pretende adscribir la obra o instalación, bien directamente bien a través de la licitación de un contrato de servicios. No es posible, pues, la imputación al contratista de los costes de elaboración de proyectos, como bien recuerda el Informe 56/2004, de 12 de noviembre de 2004 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre *Inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cláusulas que establecen la obligación del contratista de abonar a su cargo los importes del visado del proyecto por los colegios profesionales, los honorarios de dirección de obras y de coordinación de seguridad y salud.*

En igual sentido, aun con las diferencias en cuanto a su fundamentación que se señalan en el precitado informe, no es posible la imputación al contratista de los honorarios de dirección de la obra –cuestión distinta es el régimen de tasas que por este concepto puedan tener establecidos las distintas Administraciones Públicas del territorio de Aragón–, como igualmente recuerda el Informe 56/2004 mencionado y, anteriormente, los Informes 26/1999, 51/1999 y 1/2003.

Tampoco es posible imputar al contratista los gastos de elaboración de los estudios de seguridad y salud, pues el art. 107 LCSP incluye, en el contenido de los proyectos técnicos, el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras (en la actualidad Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, que contiene la transposición al Derecho Español de la Directiva 92/57/CEE de 24 de Junio que establece las disposiciones mínimas de Seguridad y de Salud, que deben aplicarse a las obras de construcción temporales o móviles, a excepción de las industrias extractoras a cielo abierto o subterráneas o por sondeos, que se regularán por su normativa específica). De manera que los gastos de honorarios del coordinador del estudio, tiene que asumirlos la Administración, bien si elabora el proyecto a través de sus propios técnicos, bien mediante el correspondiente contrato de servicios, sin que dichos gastos puedan, en consecuencia, considerarse incluidos en el concepto de gastos generales del presupuesto de la obra.

Además, este Real Decreto 1627/1997, dispone en su art. 5 que el estudio de seguridad y salud, debe contener el presupuesto que cuantifique el conjunto de gastos previstos para la aplicación y ejecución del citado estudio. Dicho

estudio debe formar parte del proyecto de ejecución de obra o, en su caso, del proyecto de obra, ser coherente con el contenido del mismo y recoger las medidas preventivas adecuadas a los riesgos que conlleve la realización de la obra.

El presupuesto para la aplicación y ejecución del estudio de seguridad y salud, debe cuantificar el conjunto de gastos previstos, tanto por lo que se refiere a la suma total, como a la valoración unitaria de elementos, con referencia al cuadro de precios sobre el que se calcula. Sólo pueden figurar partidas alzadas en los casos de elementos u operaciones de difícil previsión.

Las mediciones, calidades y valoración recogidas en el presupuesto del estudio de seguridad y salud, pueden ser modificadas o sustituidas por alternativas propuestas por el contratista, en el plan de seguridad y salud a que se refiere el art. 7 del Real Decreto, previa justificación técnica debidamente motivada, siempre que ello no suponga disminución del importe total, ni de los niveles de protección contenidos en el estudio. A estos efectos, el presupuesto del estudio de seguridad y salud, deberá ir incorporado al presupuesto general de la obra como un capítulo más del mismo.

Por último, de acuerdo con las previsiones del art. 131 RGLCAP, en el contrato administrativo de obras el presupuesto de licitación, se calcula incrementando el presupuesto de ejecución material (que se define como el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra, por su precio unitario y de las partidas alzadas) con el concepto de gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

Estos gastos generales, se fijan en un porcentaje que puede oscilar entre el 13 y el 17 % y que establece de forma general cada entidad contratante. Los gastos generales de la empresa, se reconocen como un coste complementario de la obra que tiene que soportar la empresa contratista: costos financieros, cargas fiscales, con exclusión del IVA, tasas legalmente establecidas de la Administración, que incidan sobre el coste de las obras y otros derivados de las obligaciones del contrato. Además de los gastos generales de la empresa, se añade un 6% sobre el presupuesto de ejecución material en concepto de beneficio industrial del contratista. El presupuesto base de licitación, será el resultado de la suma del presupuesto de ejecución material, más los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, y más el IVA aplicado sobre la suma de los conceptos anteriores.

La regulación del art. 131 del RGLCAP coincide con la que contenía el art. 68 del derogado Reglamento de contratación del Estado de 1975. Asimismo, el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, (hoy vigente, dado que no se incluye en la disposición derogatoria única LCSP) estable-

ce en la cláusula 13 que el contratista estará obligado a satisfacer las tasas por prestación de los trabajos facultativos de replanteo, dirección, inspección y liquidación de las obras y cualesquiera otros que resulten de aplicación según las disposiciones vigentes, en la forma y cuantía que estas señalen.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido unánime al considerar que el pago de la licencia municipal de obras y del ICIO, corre a cargo del contratista, en el contrato administrativo de obras. La jurisprudencia viene a entender que, si un pliego de cláusulas administrativas que regula una licitación pública de un contrato administrativo de obras, realiza una remisión genérica, como régimen jurídico del contrato, al RGLCAP, es suficiente para entender que el contratista está obligado al pago del importe de la tasa municipal para la solicitud de la licencia de obras y del ICIO. El contratista, en cumplimiento del contrato administrativo que ha formalizado, y de acuerdo con una previsión concreta de los pliegos de cláusulas administrativas o genérica, mediante una remisión al RGLCAP, como norma reguladora de los contratos administrativos, tiene que soportar el pago de la tasa derivada de la solicitud de licencia de obras y, en correspondencia, del ICIO; puesto que en el contrato administrativo de obras, todas las Administraciones públicas (dado que el art. 131 del RGLCAP tiene carácter básico, según su disposición final primera), fijan un presupuesto de licitación de las obras que ya prevé cubrir los gastos generales que la empresa contratista tiene que soportar en relación con el contrato que se adjudicará. Uno de estos gastos que se mencionan, es justamente *las tasas de la Administración legalmente establecidas.*

En este sentido, podemos mencionar las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: de 10 de mayo y 10 de diciembre de 1985; de 28 de octubre de 1987, de 31 de mayo de 1994, de 2 de febrero de 1998. También la Audiencia Nacional en Sentencia de 24 de enero de 2000.

Parece, no obstante, muy conveniente que los pliegos de cláusulas establezcan concretamente esta obligación, cuantificándola, para un conocimiento seguro por parte de las empresas licitadoras de los costes que tendrá que soportar si resultan adjudicatarias del contrato.

Por todo lo expuesto esta Junta emite esta **Recomendación** con el objetivo de informar a los distintos poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, sometidos al ámbito subjetivo de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, acerca de correctas prácticas en la tramitación de los contratos públicos.

Recomendación 1/2011, adoptada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su sesión del día 6 de abril de 2011.

RECENSIONES

Curso de Hacienda Local. Recursos financieros, presupuesto y gasto

SIMÓN ACOSTA, E. / VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: *Curso de Hacienda Local. Recursos financieros, presupuesto y gasto* (2ª ed.), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, 327 pp.

La presente reseña tiene por objeto la obra que los profesores SIMÓN ACOSTA y VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA realizan sobre la Hacienda Local y en la cual se aborda, de forma sistemática y con rigor, los diversos recursos financieros de las corporaciones locales así como la actividad presupuestaria y de gasto público de las mismas.

En este sentido, y ya desde una perspectiva sistemática, la citada monografía viene a dividirse en *dos grandes partes*, consistiendo la primera de ellas en el estudio de los recursos de las entidades locales, mientras que el contenido de la segunda hace referencia a la institución del presupuesto y del gasto municipal.

A este respecto, cabe señalar, en relación con el primero de los dos bloques arriba mencionados –el cual ha sido realizado por SIMÓN ACOSTA–, que en el mismo se lleva a cabo un exhaustivo análisis de los *ingresos* de las corporaciones locales. A tal fin, y partiendo del estudio de los antecedentes jurídicos –epígrafe I–, viene a afrontarse el examen de los diferentes recursos con los que cuentan las entidades locales de régimen común –epígrafe II–.

Así, el autor de esta parte inicial recoge, en primer lugar, una tabla en la cual se ponen de manifiesto los datos agregados de presupuestos municipales del año 2009 con la finalidad, tal y como indica, de facilitar la apreciación de la importancia relativa de los distintos tipos de ingresos municipales; acto seguido, y ya en segundo término, viene a estudiarse, de modo separado, cada uno de aquéllos.

A estos efectos, y comenzando por el estudio de los denominados ingresos de Derecho privado –epígrafe III–, se lleva a cabo, a continuación, su distinción respecto de los precios públicos –epígrafe IV–.

Por su parte, y una vez realizado lo anterior, en el epígrafe V se analizan los tributos de los entes locales, tomando como punto de partida lo dispuesto en el seno del artículo 142 de la Constitución Española, en la medida en que dicho precepto, como pone de relieve el citado autor, prevé que las Haciendas Locales se nutran de sus propios tributos y de la participación en los concernientes al Estado y a las Comunidades Autónomas.

A continuación, en la monografía objeto de la presente recensión se examinan cada uno de los tributos de las corporaciones locales –epígrafe VI–, esto es, las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos; así, y atendiendo al orden establecido en el TRLHL, se exponen, en primer lugar, las normas comunes relativas a los tributos de todos los municipios, para pasar a abordar, en un momento posterior, los recursos de los distintos tipos de entidades –en concreto, de los municipios, de las provincias, de otras entidades locales y de los entes locales con régimen especial–. Por su parte, y ya en último término, vienen a estudiarse aquellas prestaciones personales y patrimoniales de carácter público que pueden imponer aquéllos en ciertos casos.

Una vez indicado lo anterior, se procede a efectuar un examen de los recursos de las provincias y de los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio –epígrafe VII–, abordándose en el siguiente epígrafe las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, dado que aquéllas se enumeran en el artículo 2 del TRLHL como un recurso de las referidas corporaciones.

Seguidamente, SIMÓN ACOSTA se centra en el estudio tanto de las subvenciones –epígrafe IX–, las cuales se diferencian de la cesión de ingresos o de las participaciones por encontrarse las mismas condicionadas a un destino específico, como de las operaciones de crédito –epígrafe X–, puesto que éstas también constituyen un ingreso de las corporaciones locales.

Ya para concluir esta primera parte del *Curso de Hacienda Local*, el autor arriba mencionado aborda los recursos de las entidades locales de Navarra y del País Vasco –epígrafes XI y XII–, al contar dichas Comunidades Autónomas con un régimen financiero especial de acuerdo con su tradición foral. En este sentido, se destaca el hecho de que Navarra tiene la potestad de crear y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico; por su parte, y en virtud del sistema del Concierto en el País Vasco, viene a ponerse de relieve que las tres provincias vascas han aprobado normas de Haciendas Locales y reguladoras de los impuestos propios de los municipios.

La segunda parte de la presente monografía corre a cargo de VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA y se dedica al estudio del *presupuesto* y el *gasto público* de las entidades locales. A este respecto, dicho autor pone de manifiesto –epígrafe XIII– que, a su juicio, el instituto central a efectos del principio de autonomía financiera local es el presupuesto, destacando, acto seguido, la distinta virtualidad que tiene este último en materia de ingresos y de gastos.

En este sentido, viene a indicarse que mientras que los ingresos son objeto de una mera previsión, la autorización de gastos tiene carácter limitativo, en tanto que no puede gastarse una cantidad superior a la autorizada, ni en conceptos diversos a los previstos.

A continuación, se aborda el análisis de los distintos principios presupuestarios, tales como el de unidad, universalidad y anualidad, entre otros, y las excepciones a los mismos derivadas de aquellas situaciones o circunstancias no previstas en el momento de la aprobación del presupuesto.

Una vez visto lo anterior, se expone el contenido y la estructura del Presupuesto General de la entidad local, el cual, en opinión del referido autor, muestra la actividad financiera local correspondiente al ejercicio presupuestario a través de los estados de ingresos y de gastos de dicha entidad, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles íntegramente participadas.

Tras analizar la institución del presupuesto, el epígrafe XIV se dedica al estudio de la Tesorería municipal, cuyas funciones principales consisten en responder de los avales contraídos y en la recaudación de los derechos y pago de obligaciones, siendo en el epígrafe siguiente donde se examina la contabilidad pública local.

Para concluir, y así cerrar todo el estudio del ordenamiento jurídico del gasto municipal, el último de los epígrafes se encuentra dedicado al análisis del control del mismo. A estos efectos, se pone de relieve la necesidad de que existan mecanismos eficaces que aseguren un adecuado cumplimiento del régimen presupuestario y de contabilidad pública al que se encuentran sometidos los municipios.

En definitiva, y a la vista de todo lo anterior, nos encontramos ante una obra que constituye un punto de referencia no sólo para los estudiantes de Derecho, sino también para aquellos profesionales que quieran profundizar en el examen y análisis de los aspectos financieros de la Administración Local, pues en la misma se recogen, con exhaustividad y detalle, las principales cuestiones relativas a los ingresos y los gastos de las entidades locales, adquiriendo la presente monografía, por tanto, una utilidad eminentemente práctica.

Olga Carreras Manero

Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley

COLAO MARÍN, P.Á.: *Autonomía municipal, ordenanzas fiscales y reserva de ley*, col. Fiscalidad, Bosch Editor, Barcelona, 2011, 190 pp.

La presente monografía del profesor Pedro Ángel COLAO MARÍN tiene por objeto el examen de la *autonomía municipal*, las *ordenanzas fiscales* y la *reserva de ley*, cuestiones toda ellas cuya importancia en el seno de las diversas Haciendas Municipales resulta indudable.

En este sentido, la obra que se reseña aborda, de forma precisa, la problemática de la autonomía financiera de las Entidades Locales en el instante actual, así como el engarce de la potestad normativa de aquéllas –ejercitada a través de la aprobación de las ordenanzas fiscales– con el principio de reserva de ley.

Siendo éste el propósito principal de la referida monografía, debe señalarse que, desde un punto de vista sistemático, se distinguen *tres partes* diferenciadas en la misma. A estos efectos, y en un primer lugar, el autor realiza una alusión a la "Autonomía y capacidad normativa local"; a continuación, ya en un segundo apartado, COLAO MARÍN analiza «El principio de reserva de ley. Fundamento y criterios básicos de actuación», para finalizar dedicando la última parte de su estudio a las «Ordenanzas fiscales y reserva de ley».

Más en concreto, y como puede fácilmente deducirse de la estructura que acaba de ser descrita, en la presente obra se pone de relieve la problemática que suscitan ciertos principios que afectan a las Haciendas Municipales –como la autonomía y la reserva de ley–, examinando con detalle las difíciles relaciones que, desde un punto de vista jurídico, conllevan las instituciones ahora señaladas.

Centrándonos ya en el contenido de la *primera* parte de la monografía, el profesor COLAO MARÍN comienza abordando el estudio de la regulación concreta de la autonomía municipal y de los presupuestos en que se fundamenta la capacidad normativa de las Entidades Locales en el instante actual. Para ello, y tras hacer alusión al marco constitucional y legal referido a estas materias, el autor efectúa una mención expresa a la *autonomía tributaria y financiera* de los municipios, precisando las diferencias existentes entre ambas facetas.

Una vez realizado lo anterior, y para finalizar este primer apartado, viene a examinarse la distinción entre la *potestad reglamentaria* y la *potestad normativa* en el ámbito local, haciendo para ello un especial hincapié en los caracteres que presentan los reglamentos y las ordenanzas en esta esfera. En este sentido, ha de tomarse en consideración que, aunque las *ordenanzas fiscales* ostentan un rango reglamentario, ello no determina su directa asimilación a los reglamentos ejecutivos; así, aquéllas emanan de órganos que gozan de un poder de decisión política, cuyas facultades no aparecen limitadas al desarrollo de una ley previa, motivo por el cual las Entidades Locales pueden incluir en dichos textos sus propias decisiones.

La *segunda* parte integrante de la obra reseñada aparece dedicada al examen en profundidad del *principio de reserva de ley*, realizándose a estos efectos una especial mención a su fundamento y a los criterios básicos de actuación que del mismo derivan.

En términos generales, resulta patente la importancia que el citado principio conlleva en el ámbito tributario, implicando el mismo la obligación de que determinadas materias sean reguladas por ley y no por normas de carácter reglamentario; no obstante, la interpretación de aquél en relación con las Haciendas locales, aunque flexible, dista de resultar clara y pacífica.

En relación con este asunto, COLAO MARÍN examina tanto los *caracteres* que definen el principio de reserva de ley, como las diferentes *esferas* en que el mismo resulta de aplicación; a tal fin, el autor divide su exposición en diversos apartados, estudiando de manera separada y concreta los ámbitos material y secuencial, así como normativo y estructural del referido principio.

Pasando ya a precisar las distintas cuestiones que vienen a analizarse en la *tercera parte* de la monografía objeto de esta recensión, la misma se centra en la *relación existente entre las ordenanzas fiscales y la reserva de ley*, sin dejar a un lado la repercusión que, en lo que respecta a esta concreta materia, presenta la autonomía municipal. A estos efectos, COLAO MARÍN parte de la circunstancia de que, en este punto, las ordenanzas municipales comportan problemas bien distintos a los que, en términos generales, pueden producirse entre las leyes y los reglamentos dictados por el poder ejecutivo.

Siendo esto así, el autor toma en consideración el hecho de que el principio de reserva de ley no sólo trata de garantizar la autoimposición, sino que asegura valores como la coherencia y la coordinación, constituyendo un eje esencial de la estructura de Estado que aparece diseñada en nuestro Texto Constitucional. En concreto, y tras analizar la autonomía normativa de las Entidades Locales y su suficiencia tributaria, esta monografía examina la relación que el principio de reserva de ley presenta con la unidad y la centralidad del sistema tributario, para finalizar abordando las relaciones entre la ordenanza, la ley y los reglamentos de índole ejecutiva.

En suma, la obra del profesor COLAO MARÍN resulta de indudable interés, dado que, a la luz de las opiniones doctrina-

les y los pronunciamientos jurisprudenciales más significativos, ahonda en una de las cuestiones claves de la configuración de las potestades tributarias de las Entidades Municipales, ocupándose de analizar, de forma detallada, la totalidad de las dificultades que se plantean en relación con el ámbito de actuación de las ordenanzas locales en materia tributaria.

Sabina de Miguel Arias

Índice de autores

- **María Josefa Aguado Ortas.** Jefe del Servicio de Licencias Urbanísticas de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza.
- **Joaquín Álvarez Martínez.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Pablo Calvo y Ruata.** Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza.
- **Olga Carreras Manero.** Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Jesús Colás Tenas.** Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza.
- **Eloy Colom Piazuelo.** Profesor Titular de Derecho Administrativo y Catedrático acreditado. Universidad de Zaragoza.
- **Ricardo Luis Chueca Rodríguez.** Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de La Rioja.
- **Sabina de Miguel Arias.** Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Antonio Embid Irujo.** Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza. Presidente de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda.
- **Antonio Eduardo Embid Tello.** Ayudante de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.
- **Ismael Jiménez Compaired.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Pedro Luis Martínez Pallarés.** Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza. Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universidad de Zaragoza.
- **Cristina Moreno Casado.** Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno de Aragón.
- **Jesús Ramos Prieto.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- **José F. Rubio Pérez.** Abogado.
- **Sergio Salinas Alcega.** Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Zaragoza.
- **Beatriz Setuáin Mendía.** Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

Institución «Fernando el Católico»
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza España, 2
50071 Zaragoza (España)
http://ifc.dpz.es

Anuario Aragonés del Gobierno Local

ACUERDO DE INTERCAMBIO

Área: **Derecho Administrativo**
Director: **Antonio Embid**
Secretario: **Jesús Colás**
Año de fundación: **2010**
Periodicidad: **Anual**
Formato: **17 x 24 cm**
Editor: **Institución «Fernando el Católico»**, Zaragoza (Spain)
ISSN **2172-6531**
Intercambio de Publicaciones: **Tels. [34] 976 28 88 78/79 • Fax [34] 976 28 88 69**
E-mail: **interch@ifc.dpz.es**

Correspondencia: Institución «Fernando el Católico», Excma. Diputación de Zaragoza, Intercambio de Revistas. Plaza de España, 2 • 50071 Zaragoza (España)

Rogamos remitan este impreso cumplimentado

Revista o colección

ISSN / ISBN Periodicidad

Materia Formato

Entidad

Dirección

CP Ciudad País

Teléfono Fax

Referencia E-mail

Fecha

Firma

Institución «Fernando el Católico»
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza España, 2, 50071 Zaragoza (España)
Tels. (34) 976 28 88 78/79 • Fax: (34) 976 28 88 69
E-mail: ventas@ifc.dpz.es • www. http://ifc.dpz.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN A PUBLICACIONES PERIÓDICAS DE LA IFC

- ☐ **Anuario Aragonés de Gobierno Local**
- ☐ **Archivo de Filología Aragonesa**
- ☐ **Caesaraugusta**
- ☐ **Ciencia Forense**
- ☐ **Emblemata**
- ☐ **Ius Fugit**
- ☐ **Jerónimo Zurita, Revista de Historia**
- ☐ **Nassarre**
- ☐ **Palaeohispánica**
- ☐ **Revista de Derecho Civil Aragonés**

Datos personales de envío

D. / Dña. / Entidad

NIF / CIF

Domicilio

Código Postal Ciudad

Provincia / País Teléfono

E-mail

FORMA DE PAGO

☐ **Domiciliación bancaria**

Titular de la cuenta

Banco / Caja

Agencia

Domicilio

Población

CP Provincia/País

Cta. / Libreta nº (20 DÍGITOS)

☐ **Tarjeta de crédito**

☐ VISA ☐ Master Card ☐ 4B ☐ Tarjeta 6000 ☐ Otra

Titular de la tarjeta

Nº de tarjeta (16 DÍGITOS)

Fecha de caducidad

Ruego se sirvan aceptar con cargo a nuestra cuenta corriente / tarjeta de crédito las facturas presentadas por Logi, Organización Editorial, SL, distribuidor de la revista indicada, a cambio de la entrega domiciliaria de los próximos números que reciba y hasta nueva orden, todo ello con un descuento del 25% sobre el precio de venta al público.

Firma

03 | 2012

Sumario

INFORMES

Informe general sobre el gobierno local en 2011 / Antonio Embid Irujo

Informes sectoriales

Organización y empleo local / Beatriz Setuáin Mendía
Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda / Cristina Moreno Casado y Mª Josefa Aguado Orta
Contratación local / Jesús Colás Tenas
Servicios públicos y contratos de servicios / Pedro Luis Martínez Pallarés
Bienes locales / Eloy Colom Piazuelo
Tributos y presupuestos / Joaquín Álvarez Martínez e Ismael Jiménez Compaired
Medio ambiente / Antonio Eduardo Embid Tello
Derecho de la Unión Europea / Sergio Salinas Alcega
El Justicia de Aragón / Jesús Olite Cabanillas

ESTUDIOS

Las elecciones locales de 2011 en Aragón / Ricardo Chueca Rodríguez
Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales / Jesús Ramos Prieto
La zozobra de la modificación de contratos públicos / Pablo Calvo Ruata
Crisis económica y reforma local / Antonio Embid Irujo

NOTAS

DOCUMENTACIÓN

RECENSIONES

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2011

9 772172 653001 03

Institución Fernando el Católico

Diputación de Zaragoza

Fundación Ramón Sáinz de Varanda