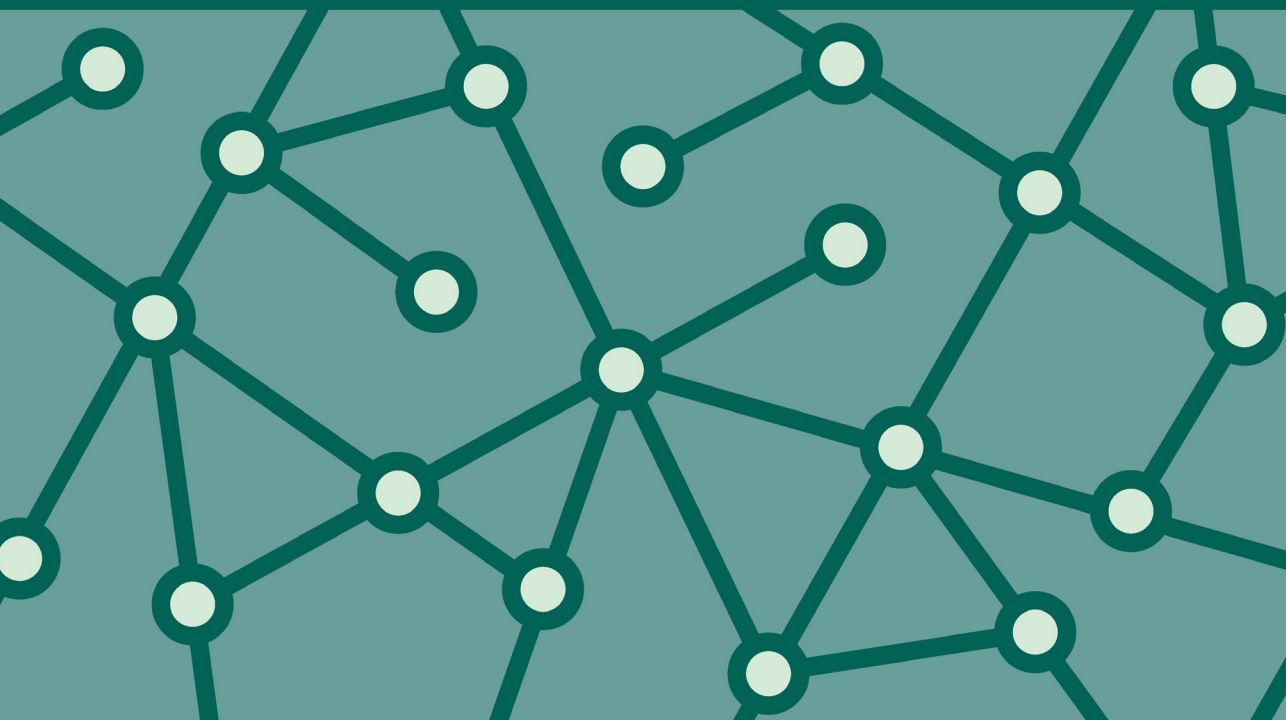
Anuario Aragonés del Gobierno Local

15

ZARAGOZA 2025 I ISSN 2172-6531



Anuario Aragonés del Gobierno Local

15

Zaragoza | 2025

Publicación número 4101
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
ifc@dpz.es
https://ifc.dpz.es

Maquetación
Albanta Creativos, s.l.

ISSN 2172-6531
e-ISSN 2603-7327

D.L. Z 3714-2010

© de los textos, sus autores. Zaragoza, 2025.
© del diseño gráfico, Víctor M. Lahuerta. Zaragoza, 2025.
© de la presente edición, Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 2025.
Impreso en España – Unión Europea / Printed in Spain – European Union

Anuario Aragonés del Gobierno Local

15

ZARAGOZA | 2025

FUNDACIÓN Ramón Sainz de Varanda

INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO

Anuario Aragonés del Gobierno Local

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR
Juan María Pemán Gavín
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza
Presidente de la Fundación Ramón Sainz de Varanda

SUBDIRECTOR
José Luis Bermejo Latre
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

SECRETARIO
Darío Badules Iglesias
Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

VOCALES
Elisa Moreu Carbonell
Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

Luis Martínez Solano
Doctor en Derecho
Secretario de Administración Local, categoría de entrada

Paula Valencia Lafuente
Técnico de Administración General, Ayuntamiento de Zaragoza

Lucía Cofrades Aquilué
Investigadora en Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

Sumario

PRESENTACIÓN 11

POLÍTICA EDITORIAL 17

ESTUDIOS 21

23 La experiencia de la comarcalización aragonesa: balance y perspectivas
Pablo Calvo Ruata

69 Los pequeños municipios en el régimen local: el caso particular de Aragón
José Luis Bermejo Latre

89 Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de las entidades locales en Aragón
Eloy Colom Piazuelo

141 La actuación conductual de las Entidades locales. El *nudge* y su aplicación práctica
Joan Pere López Pulido

INFORMES SECTORIALES 177

179 Informe sobre el régimen jurídico de los pequeños municipios: consideraciones preliminares para una nueva regulación en Aragón
Lucía Cofrades Aquilué

203 Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2023-2024)
Sergio Diego García

225 Informe sobre contratación pública en Aragón (2023-2024)
Jesús Rubio Beltrán

267 **Informe en materia de empleo público en Aragón (2023-2024),**
Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagustín Sánchez

289 **Informe en materia de tributos en Aragón (2023-2024)**
Joaquín Álvarez Martínez

299 **Informe en materia de presupuesto y gasto público en Aragón (2023-2024)**
Iliana Roda Vela Alonso

317 **Informe sobre vivienda en Aragón (2023-2024)**
María Josefa Aguado Orta

341 **Informe sobre medio ambiente en Aragón (2023-2024)**
Darío Badules Iglesias

PRESENTACIÓN

Presentación

1. El Anuario Aragonés del Gobierno Local retoma su andadura, tras un breve paréntesis, con un Consejo de Redacción renovado y un proyecto editorial también renovado, si bien manteniendo las señas de identidad básicas que han venido caracterizando a esta publicación desde sus inicios. Inicio que se produjo en el año 2009 bajo el liderazgo compartido de dos grandes especialistas del mundo local —Antonio Embid Irujo y Jesús Colás Tenas— y como fruto de la colaboración institucional entre la Fundación Ramón Sainz de Varanda, vinculada a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, y la Diputación Provincial de Zaragoza a través de la Institución Fernando el Católico.

2. Respecto a la indicada *continuidad* con lo que ha sido el Anuario hasta ahora, debemos subraya el mantenimiento del apoyo institucional de la Federación mencionada y de la IFC –un apoyo que celebramos y agradecemos- así como también la continuidad en el formato y presentación externa de la publicación. Temáticamente, se mantiene el tratamiento de la amplísima materia que conforma el régimen local con atención singular a la problemática específica de Aragón, pero sin excluir en modo alguno los trabajos que se ocupan de cuestiones propias del contexto nacional e internacional en el que nos desenvolvemos y nos afectan o interesan por unas razones u otras. Desde la perspectiva metodológica, la que preside el Anuario sigue siendo predominantemente jurídico-pública, pero sin excluir en modo alguno su enriquecimiento con otros enfoques, como los que proporcionan los análisis de las políticas púbicas desde diversas disciplinas sociales y humanísticas (sociología y ciencia política, economía, psicología, geografía, etc.).

Y por último, mantenemos la estrecha conexión con el Seminario de Derecho Local de Aragón que organiza la FRSV, como foro consolidado sobre la materia y muy apreciado por los profesionales vinculados a la misma. El Seminario sigue celebrando seis sesiones anuales para ofrecer oportunidades de actualización y profundización a quienes se desenvuelven profesionalmente en el mundo local, tanto como personal al servicio de las entidades locales como desde fuera de las mismas, pero en su entorno próximo. Esta vinculación con el Seminario –que no excluye en modo alguno las aportaciones de cualquier otra procedencia- explica también otra de las características que han venido impregnando al Anuario y que mantenemos: la convivencia y complementariedad entre las voces que se mueven predominantemente en el ámbito académico y las que se mueven predominantemente en el ámbito profesional de las entidades locales.

3. Por lo que se refiere a la también apuntada *renovación*, además de los cambios personales que se producen en el Consejo de Redacción, queremos destacar una estructura diversa del Anuario, que se organiza en principio tan solo en dos partes: *Estudios e Informes sectoriales*, con las características respectivas que se indican en el documento de política editorial incluido en el presente volumen, a los que en eventualmente podría añadirse una tercera sección de contenido y formato variado para acoger trabajos que no encajen en ninguna de las dos secciones fijas. En cambio, se ha considerado innecesario mantener una sección de documentación (dictámenes del Consejo Consultivo y resoluciones del Consejo de Transparencia o del Tribunal de Recursos Contractuales), dada la total accesibilidad que tienen tales documentos en la actualidad.

En otro orden de cosas, se formulan a partir de ahora unas más pautas más precisas y explícitas sobre recepción de originales para su publicación en el Anuario y sobre evaluación de los mismos, conforme a lo que hoy tienden a ser las pautas habituales en las revistas jurídicas. Y también se precisan y difunden algunas reglas formales a observar en los textos que se publiquen, buscando obviamente una homogeneidad mínima de los mismos, que no excluye una cierta flexibilidad que permita la acomodación a los estilos personales de cada autor.

Resulta asimismo novedosa la circunstancia de que el Anuario en su nueva etapa va a ser una revista meramente electrónica, plenamente accesible en abierto por tanto como ya venía sucediendo, pero eliminado la impresión en papel que hasta ahora se venía haciendo. Es un cambio que nos cuesta asimilar a quienes hemos estado acostumbrados a trabajar durante muchos años rodeados de libros y revistas en soporte físico, pero los "signos de los tiempos" son los que son en cuanto a los hábitos de la comunidad académica y profesional y en cuanto a los imperativos de reducción de los costes de impresión y distribución que conlleva el formato papel. Y no es posible soslayar dichos cambios aferrándonos a un escenario que ya ha cambiado sustancialmente y lo va a seguir haciendo.

4. Respecto al presente número del Anuario de 2025 (el número 15), el mismo se integra, como puede observarse repasando su índice, en primer lugar por cuatro estudios que fueron expuestos en el Seminario, en los cuales se abordan temas muy diversos, en algunos casos claramente complementarios (comarcas y pequeños municipios). Estudios que se mueven tanto por terrenos clásicos y ya roturados (aprovechamientos vecinales de pastos, los pequeños municipios) como por temáticas más novedosas (la actuación conductual de las entidades locales, las comarcas en Aragón). Por lo que se refiere a los informes sectoriales, se nutren en su mayor parte de los informes presentados al Seminario, con una estructuración novedosa respecto a la etapa anterior (en la

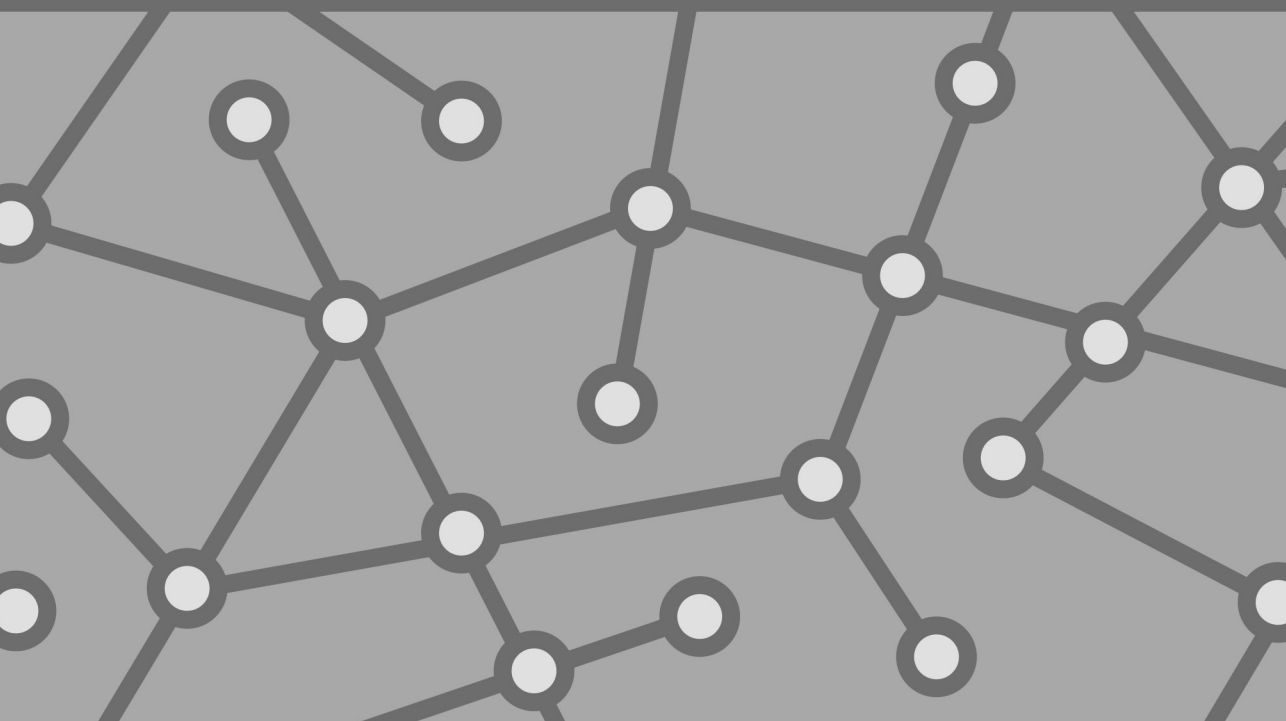
que destacan los nuevos bloques temáticos sobre presupuesto y gasto público y sobre servicios públicos, patrimonio y actividades). Pero hay también un informe sobre pequeños municipios que complementa al estudio que se incluye sobre el mismo tema.

Agradecemos a todos los autores el estricto cumplimiento, en tiempo y forma, de su compromiso de presentar los originales preparados para su publicación y, en algún caso, también su paciencia en la espera hasta que este volumen ha podido ver la luz.

* * *

Invitamos muy cordialmente a la comunidad de juristas interesados en las temáticas propias del Anuario —tanto de la órbita académica como de la profesional— a participar en esta nueva etapa de la andadura del mismo, conforme a las pautas e indicaciones que hacemos públicas en el documento de política editorial que se incluye a continuación. Asimismo, estamos abiertos a los comentarios, sugerencias o propuestas que se nos hagan llegar para enriquecer un proyecto que retoma ahora su curso bajo el impulso ilusionado de quienes integramos el Consejo. Un proyecto que en modo alguno concebimos como algo cerrado en torno a unas pautas inamovibles sino, por el contrario, como algo abierto a los cambios que aconseje la experiencia y a la necesaria dinámica adaptativa, totalmente imprescindible en los tiempos que corren.

El Consejo de Redacción



POLÍTICA EDITORIAL

Política editorial

1. Objeto. La revista *Anuario Aragonés del Gobierno Local* está dirigida a un público formado por profesionales, personas expertas e investigadoras del sector local, singularmente del ámbito aragonés. Es una revista electrónica de periodicidad anual y editada conjuntamente por la Fundación Ramón Sainz de Varanda y la Institución Fernando el Católico. Habitualmente, la publicación se realizará en el mes de septiembre y cubrirá trabajos recibidos durante el primer semestre de cada año. Se trata de una publicación esencialmente jurídica, aunque con una visión amplia y plural en el ámbito de las Ciencias Sociales.

2. Secciones. El *Anuario* se articula en torno a dos secciones principales: «Estudios» e «Informes sectoriales».

a) La sección de «Estudios» está abierta a la recepción de investigaciones originales e inéditas que versen sobre el ámbito local, prioritariamente (aunque no solo) con incidencia en Aragón.

   Los artículos de esta sección deberán ser originales, novedosos y de actualidad, deberán avanzar en el conocimiento jurídico, ofreciendo nuevas perspectivas para el ordenamiento local, y deberán contar con un sólido aparato bibliográfico y/o jurisprudencial.

   Los artículos de esta sección se someterán a evaluación conforme a los estándares usuales en el ámbito editorial jurídico. Esta circunstancia se hará constar en la página inicial del estudio, indicando la fecha de recepción y de aceptación.

b) La sección de «Informes sectoriales» se realizará por encargo del Consejo de Redacción a profesionales especialistas de cada una de las materias sobre las que deba versar el correspondiente informe, y abarcará un periodo temporal determinado (usualmente, el año natural anterior al de la publicación). Los informes contendrán las novedades más relevantes, interesantes y aplicables al caso concreto aragonés, con una construcción narrativa y no de mera descripción.

c) Finalmente, aquellos artículos que no tengan cabida dentro de las dos secciones anteriores podrán ser incorporados a una tercera sección miscelánea.

3. Normas de remisión de originales. La remisión de originales a la revista para su publicación supone la aceptación de todas las condiciones especificadas en

esta política editorial. Las propuestas enviadas para su consideración no se pueden encontrar en proceso de evaluación en cualquier otra revista o medio de difusión.

El Consejo de Redacción de la revista no se hace responsable de los resultados, afirmaciones, opiniones y puntos de vista de las/los autores expresados en sus artículos.

Con carácter general, los trabajos deberán ser individuales. En caso de coautoría, se procurará identificar suficientemente qué parte corresponde a cada autor. Podrá incorporarse una sección de agradecimientos.

4. Derechos de autor. La revista *Anuario Aragonés del Gobierno Local* es una publicación en abierto, por lo que se permite la libre difusión de sus artículos, sin alteración, con reconocimiento de la autoría y sin uso comercial derivado. Además, las/los autores podrán depositar en repositorios de acceso abierto los trabajos de su autoría. La aceptación de la publicación de un trabajo en la revista conllevará la cesión de los derechos de autor a los efectos de la edición correspondiente.

5. Conflicto de intereses y financiación. Las/los autores deberán declarar aquellos posibles conflictos de intereses profesionales, personales, financieros o de cualquier otra índole que pudieran influir en el contenido del trabajo. En caso de que el trabajo haya tenido financiación parcial o total, por alguna institución pública o privada, deberá hacerse constar tanto en la carta de presentación como en el texto del manuscrito.

6. Reglas formales. Todos los artículos, tanto de la sección de «Estudios» como de la sección de «Informes sectoriales» deberán respetar las siguientes reglas formales:

a) Encabezado. El trabajo irá encabezado por un título, seguido del nombre del autor/a, su filiación institucional y el ORCID (en caso de disponer de él). Después aparecerá un sumario del trabajo, un breve resumen (de unas 200 palabras) y unas palabras clave. El resumen y las palabras clave deben aparecer en español e inglés.

b) Extensión. La extensión aproximada de los textos incluyendo título, resúmenes, palabras clave, notas al pie, gráficos, tablas y bibliografía, será: para los «Estudios» entre 11.000 palabras (25 páginas) y 18.000 (40 páginas); para los «Informes sectoriales», máxima de 11.000 palabras (25 páginas).

c) Formato. Los trabajos se enviarán en formato Word (.docx), con márgenes normales (2,5 cm arriba y abajo y 3 cm a derecha e izquierda), interlineado 1,5 y tamaño de letra 12 en el cuerpo de texto, interli-

neado 1 y tamaño de letra 10 en las notas a pie de página, y tipo de letra Arial o Times New Roman.

d) Bibliografía y citación. El trabajo incorporará al final un apartado titulado «Bibliografía» en el que se recogerán, ordenadas alfabéticamente, solo las referencias bibliográficas citadas en el trabajo. El estilo de citación será APA (información sobre este sistema de citación puede encontrarse aquí: https://biblioteca.unizar.es/ayuda-y-formacion/citar). Las sentencias deberán estar referidas con el *European Court Law Identifier* (ECLI).

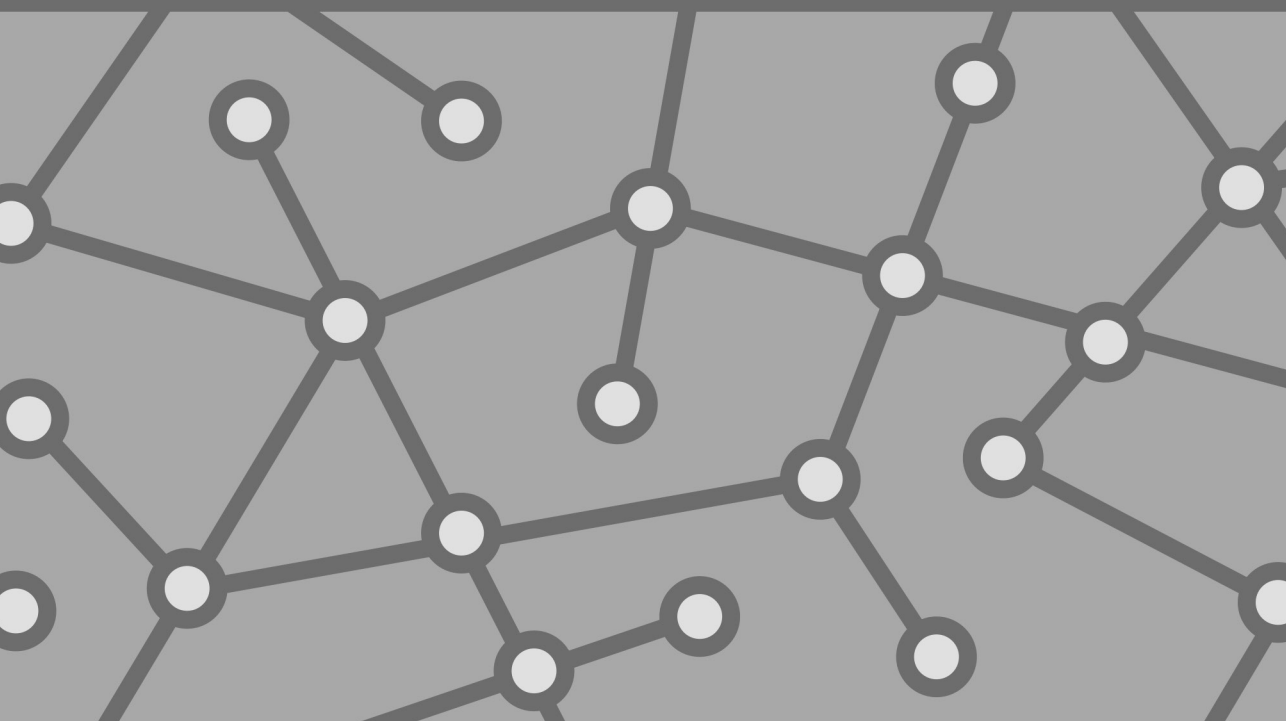
Ejemplos de citación:

En el cuerpo del texto se incluirá entre comillas la cita textual y después se incluirá, entre paréntesis, la mención al autor/a, con el año y la página:

«De acuerdo con los últimos estudios…» (García Sánchez, 2023, pp. 123-124).

- Citación de un libro: Nieto García, A. (2019). *Una introducción al Derecho*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Citación de un capítulo: Darnaculleta i Gardella, M. M. (2024). Derecho administrativo. En Velasco Caballero, F. y Darnaculleta i Gardella, M. M. (dirs.). *Manual de derecho administrativo* (pp. 65-85). Madrid: Marcial Pons.
- Citación de un artículo: Martín Rebollo, L. (2024). Sobre la banalización del Decreto-Ley. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 110, 44-49.

e) Envío. Los originales se enviarán en documento de Word (.docx) y una versión equivalente en PDF (.pdf) por correo electrónico (**jprat@famcp.org**). Se comunicará la recepción del original y, en su caso, su eventual aceptación.



ESTUDIOS

La experiencia de la comarcalizacion aragonesa: balance y perspectivas[1]

Pablo Calvo y Ruata
Jurista

RESUMEN

Tras 34 años de las primeras propuestas de institucionalización legal de las comarcas en Aragón y 25 de la creación de la primera, se traza una síntesis del proceso, las características de este nuevo nivel político-administrativo –concebido como elemento clave para vertebrar Aragón-, su situación actual y expectativas. Las actuales 33 comarcas aragonesas ejercen competencias trasferidas por la Región en acción social, cultura y patrimonio, deporte y juventud, gestión de residuos y otras adicionales, aunque no transferidas formalmente. Sucintamente, se describen sus funciones, servicios, medios y desenvolvimiento cotidiano. Se expresa un juicio subjetivo de luces y sombras sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos con su creación. La actual encrucijada en que se encuentran las comarcas sugiere emprender cuatro dispares caminos: mantenerlas invariadas, suprimirlas, revolucionarlas, o reformarlas.

Palabras claves: Comarcas, territorio, vertebración, encrucijada.

ABSTRACT

After 34 years since the first proposals for the legal institutionalization of the *comarcas* (counties) in Aragón, and 25 years since of the creation of the first one, this text offers a synthesis of the process, the defining characteristics of this new political-administrative level -envisioned as a key element in the territorial organization of Aragon- its current state and future prospects. Today, the 33 Aragonese *comarcas* exercise powers delegate by the regional government in areas such as social services, culture and heritage,

1 Texto corregido de la ponencia expuesta en sesión de 13 de marzo de 2025 del seminario de régimen local 2024/25 de la Fundación Sainz de Varanda.

sports and youth, waste management, along with other additional responsibilities, some of which have yet to formally transferred. A brief overview is provided of their functions, services, resources and day-to-day operations, accompanied by a subjective assessment of the achievements and shortcomings in meeting the objectives set at their inception. At present, the *comarcas* stand at a crossroads, with four possible directions: maintaining the status quo, dissolving them, radically transforming them, or undertaking a reform process.

Keywords: Counties. Key territorial. Achievements. Shortcomings. Crossroads.

SUMARIO

I. DEL SENTIMIENTO Y CONCIENCIA COMARCAL A SU INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL. 1. Desarrollo del proceso comarcal. 2. Asentamiento de las comarcas. Normativa sucesiva. 3. Creación de la Comarca Central. II. LA COMARCA ARAGONESA: SU PECULIAR CARACTERIZACIÓN Y ESTATUS. 1. La doctrina constitucional sobre la interiorización autonómica de la comarca. ¿Ante un eventual cambio futuro de paradigma? ¿Crisis del sistema bifronte del Régimen Local? 2. Rasgos y caracterización de la comarca aragonesa. Alcance de la pregonada "autonomía" comarcal. 3. Constitución, organización, dirección, régimen de funcionamiento y potestades. III. COMPETENCIAS COMARCALES. 1. Competencias de las comarcas: propias, delegadas, encomiendas de gestión y otros mecanismos de colaboración interadministrativa. 2. Acción social. 3. Cultura, Patrimonio y Tradiciones populares. 4. Promoción del turismo. 5. Deportes y Juventud. 6. Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos. 7. Protección civil y extinción de incendios. 8. Protección de consumidores y usuarios. IV. OTRAS FUNCIONES Y SERVICIOS DESEMPEÑADOS POR LAS COMARCAS. 1. Enseñanza, transporte escolar y educación de adultos. 2. Fomento del desarrollo y del empleo. 3. Personal de oficios y ayuda para instalaciones, brigadas comarcales y servicios de vialidad invernal. V. SERVICIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS Y MEDIOS INTERNOS GENERALES. VI. ASISTENCIA Y COOPERACION CON LOS MUNICIPIOS. VII] FINANCIACIÓN. VIII. BALANCE Y PERSPECTIVAS. 1. Balance. 2. Perspectivas. IX. FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. X. ANEXOS: CUADRO Y MAPAS DE POBLACIÓN, PRESUPUESTOS E INDICE SINTÉTICO DEL DESARROLLO COMARCAL.

I. DEL SENTIMIENTO Y CONCIENCIA COMARCAL A SU INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL

Recordaba Ramón Salanova[2] —uno de los padres del aparato legislativo comarcal aragonés— que en nuestro mundo globalizado persisten algunos mitos que parecen intocables, como la pervivencia del *localismo,* del deseo de mantener especial relación con un lugar claramente delimitado. Esta forma de nostalgia atribuible al municipio también puede reputarse de la antigua identificación de la comarca en el imaginario colectivo. Esto no es novedad en Aragón donde se reconocen como ámbitos geográficos diversos, de contornos no siempre muy definidos, que abarcan un conjunto de municipios en que se producen especiales relaciones familiares y socioeconómicas, tradiciones, costumbres y donde, en algunos casos, coexisten en cierta medida con el castellano lenguas vernáculas o variedades lingüísticas que determinan en sus habitantes un especial sentimiento de pertenencia. Ese sentimiento de vivencias locales ha buscado tradicionalmente formas de expresión y afirmación como prueban una añeja y variada prensa y otros medios de comunicación comarcales.

Tampoco es nuevo el designio de articulación del territorio aragonés con la creación legal de entes territoriales comarcales. Así, el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de julio de 1936, conocido como el de los Cinco Notables, donde hay una especial referencia a la organización comarcal, estableciendo que la representación en un hipotético parlamento regional se haría a través de ellas.

Enlazando con lo anterior, reciente la estrenada autonomía política, gentes de Aragón giraron la mirada en torno a su próximo territorio buscando darle un nuevo sentido a sus modos de vida, cultura y tradiciones con la esperanza de un mejor futuro. En la prospección y explotación de ese reencuentro identitario-territorial acuden partidos de corte regionalista que toman como bandera y, por qué no decirlo, con particular interés político, el adormecido, que no inexistente, sentimiento aragonesista una de cuyas señas sería la articulación comarcal de Aragón.

Y así, ya aprobado el Estatuto de Autonomía desde 1982, al comienzo de la III legislatura aragonesa (1991) el gobierno de coalición PAR-PP impulsa el proceso. Fue su acto inaugural la comunicación de la DGA a las Cortes de Aragón de una serie de *"Propuestas para una política de organización territorial de Aragón*", entre las que se incluía la comarcalización de la Región, publicada en el BOCA n.º 6 de 31-X-1991, debatida y aprobada por unanimidad en 22.XI.1991.

2 Salanova Alcalde, *Estructura local de Aragón y organización del territorio* (2017), Zaragoza, Discurso de ingreso en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación. Institución Fernando el Católico, publicación 3577, 2017. p 33.

1. Desarrollo del proceso comarcal

El proceso, con la vista puesta en la realidad geográfica, demográfica, económica, sociocultural de Aragón, y, en la desfallecida administración municipal del territorio, partía de los presupuestos legales de la Constitución Española del 78 (arts. 140,141.3, 148,y 152.3), de la LBRL de 1985 (arts. 1.2.1 y 2; 3.2.B; 4.2; 42 y 73), y del propio Estatuto aragonés (arts. 5, 35.1.2ª; 36.1ª; 37.2; y 45) que posibilitaban la creación por ley aragonesa de comarcas como entidades locales que agruparan municipios limítrofes siempre que respetaran la autonomía municipal y provincial protegida constitucionalmente. Dentro de este escenario jurídico-institucional, el proceso de comarcalización se desenvuelve con los siguientes hitos:

- Aprobación de la *Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón* (LCA) tras una tramitación de 17 meses. Constituiría el marco para articular el proceso fijando una regulación general y homogénea para las comarcas de futura y "voluntaria" creación. Como señaló el profesor Embid[3], "más que una ley de comarcalización es [era] una ley para la comarcalización".
- Aprobación, tras debates y objeciones[4], de la *Ley 8/1996, de 26 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón* (LDC). Con ella quedaban predeterminadas 33 comarcas diversas en sus características geográficas, poblacionales, económicas, e, incluso, en su idiosincrasia; también establecía su denominación y el listado de municipios a incluir en cada una para el caso de que finalmente llegaran a constituirse.
- Tras las elecciones de mayo de 1999 con un gobierno de coalición PSOE-PAR y el decidido impulso de este último, se inicia un intenso periodo

3 Embid Irujo (1996) «La provincia y el papel de las diputaciones provinciales en Aragón» en *La provincia en el estado de las autonomías*. Fundación Pi i Sunyer. Diputación de Barcelona. Marcial Pons. p. 147.

4 Se cuestionó su elevado número, diversidad y en ciertos casos falta de tradición comarcal, ó, la abultada presencia de políticos. En la consulta previa a la adopción de esta delimitación, la Diputación de Zaragoza además de cuestionar algunos extremos de la ley de comarcalización de 1993, fundamento de la consulta, opuso reparos a la inclusión de determinados municipios de la provincia en comarcas que el mapa residenciaba en territorios de Huesca o Teruel. Parecía problemático que algunas de escaso territorio, pocos municipios o reducida población -3 menores de 5.000 habitantes y 8 menores de 10.000- pudieran desarrollar eficazmente el amplio marco competencial en hasta 13 sectores a transferirles según el texto de la LCA entonces vigente.

de trámites[5] para la aprobación -por unanimidad[6]- de las leyes constitutivas de 32 de las 33 comarcas previstas, proceso que culmina en marzo de 2003. Entre medio se había aprobado la *Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización* (LMC) cuyo principal objetivo fue desarrollar los títulos competenciales genéricos establecidos en la LCA de 1993 sumando alguno más hasta llegar a 19. Contemplaba también otras medidas complementarias en materia de organización, personal, relación con las mancomunidades de municipios y medidas relativas a la financiación de las transferencias de la Comunidad Autónoma a las comarcas.

Todas las leyes de creación de las comarcas son muy similares en su estructura y articulado[7]. Resultó pues vana pretensión lo dispuesto en el último inciso del primigenio art. 2 de la LCA que establecía lo siguiente: "*Cada comarca, a través de su propia normativa, contenida en la ley por la que se cree, podrá regular las peculiaridades específicas de sus municipios, población y territorio*".

Las 32 comarcas por orden cronológico de creación -a la espera de la de Zaragoza o Central- fueron las siguientes: en primer lugar, la del *Aranda* (Ley

5 El proceso legal de creación de una comarca exigía el acuerdo muy mayoritario de los municipios llamados a integrarla, así como estudios de viabilidad y oportunidad; su elevación al Gobierno de Aragón para la adopción de acuerdo favorable; la redacción del anteproyecto de ley, su sometimiento a información pública por 4 meses, y, luego, la tramitación parlamentaria. También podían crearse por una mancomunidad de interés comarcal, mediante acuerdo muy mayoritario de su órgano plenario, el acuerdo favorable del gobierno aragonés y su tramitación parlamentaria.

6 Sobre la "unanimidad" en la aprobación de toda esa la legislación comarcal, cabe citar la "socarronería" de los profesores Calvo Palacios y Pueyo Campos (2006), que se expresaron en los siguientes términos "(el) equilibrio (político) inestable ha facilitado la aprobación parlamentaria, por unanimidad, de proyectos atinentes a la comarcalización que, sottovoce, el resto de las fuerzas políticas definen como peaje obligado para la gobernabilidad aragonesa". «La comarcalización de Aragón», en Romero, Joan y Fariños, Joaquín (eds.). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia. Universidad de Valencia. pp.149-168.

7 Estas leyes se estructuran así: Preámbulo; Capítulo I, disposiciones generales arts. 1 a 3: creación y denominación, capitalidad, personalidad y potestades; Capitulo II, competencias de la Comarca arts. 4 al 9: competencias propias, asistencia y cooperación a municipios, competencias transferidas y delegadas, encomienda de gestión, ejercicio de las competencias; Capítulo III, Organización Comarcal arts. 10 a 18: Consejo Comarcal su elección y estatuto de los consejeros, el presidente su elección y competencias, vicepresidentes, comisión de gobierno y comisión especial de cuentas; Capítulo IV, Régimen de funcionamiento, arts. 19 y 20; Capitulo V, Personal, arts. 21 a 24; Capítulo VI, Hacienda Comarcal, arts. 24 a 27: ingresos, régimen presupuestario y contable, patrimonio, aportaciones municipales. Todas concluyen con parecidas disposiciones adicionales, transitorias y finales.

9/2000 de 27.XII), a la que siguieron sucesivamente las leyes de las comarcas de *Comunidad de Calatayud* (Ley 9/2001 de 18.VI); *Alto Gállego* (Ley 13/2001 de 2.VII); *Tarazona y el Moncayo* (Ley 14/2001 de 2.VII); *Valdejalón* (Ley 16/2001 de 29.IX); *Campo de Borja* (Ley 18/2001 de 19.XI); *Ribera Alta del Ebro* (Ley 21/2001 de 21.XII); *Gúdar-Javalambre* (Ley 22/2001 de 21.XII); *Cinca Medio* (Ley 3/2000) de 27.XII); *Somontano de Barbastro* (Ley 4/2002 de 25.XII); *Matarraña/Matarranya* (Ley 7/2002 de 15.VI); *Maestrazgo* (Ley 8/2002 de 3.V); *Jacetania* (Ley 9/2002 de 3.V); *Bajo Aragón* (Ley 10/2002 de 3.V); *Andorra Sierra de Arcos* (ley11/2002 de 14.V); *Ribagorza* (ley 12/2002 de 28.V); *Ribera Baja del Ebro* (ley 13/2002 de 10.VI); *Monegros* (ley 17/2002 de 5.VII); *Campo de Daroca* (Ley 18/2002 de 5.VII); *Bajo Cinca/Baix Cinca* (Ley 20/2002 de 7.X); *Campo de Belchite* (Ley 24/2002 de 12.XI); *La Litera/La Llitera* (Ley 25/2002 de 12.XI); *Cinco Villas* (Ley 26/2002 de 26.XI); *Hoya de Huesca/Plana de Uesca* (Ley 27/2002 de 26.XI); *Cuencas Mineras* (Ley 28/2002 de 17.XII); *Campo de Cariñena* (Ley 31/2002 de 27.XII); *Sierra de Albarracín* (Ley 1/2003 de 11.II); *Sobrarbe* (Ley 5/2003 de 26.II); *Comunidad de Teruel* (Ley 7/2003 de 12.III); *Bajo Martín* (Ley 8/2003 de 12.III); *Bajo Aragón-Caspe/BaixAragó-Casp* (Ley 12/2003 de 24.III); y, *Jiloca* (Ley 13/2003 de 24.III).

2. Asentamiento de las comarcas: normativa sucesiva

Tras su creación, las comarcas se van asentando y comienzan a desempeñar las funciones y servicios de las competencias que les fueron transferidos por decretos del gobierno de Aragón, especialmente el 4/2005 de 11 de enero tras acuerdos alcanzados en Comisiones de Transferencias celebradas entre el 14 y el 30 de diciembre de 2004.Tras ello habría que destacar la siguiente normativa comarcal aragonesa:

- El Decreto 355/2002, de 19 de noviembre, sobre criterios para la adopción de Escudos y Banderas por las comarcas de Aragón.
- La creación del Consejo de Cooperación Comarcal, Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, integrado por representantes de las administraciones autonómica y comarcal con funciones consultivas y deliberantes en materia de competencias, organización comarcal, y, planes y programas autonómicos que pudieran afectarles.
- La Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.
- Los textos refundidos de las leyes de Comarcalización (TRLCA) y de Delimitación Comarcal (TRLDCA): Decretos Legislativos números 1 y 2, de 27-XII-2006 cuyo contenido se explicitará en las siguientes páginas.

- El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, (EAA) destacando como preceptos relativos a las comarcas sus arts. 2, 5, 71.5, 81, 83, 85 y 114.
- El Decreto 195/2009, de 17 de noviembre, que puso en marcha el Observatorio Aragonés de las Comarcas configurado como órgano de apoyo técnico del Consejo de Cooperación Comarcal.

Como legislación estatal, forzoso es referirse a la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)* que tenía como objetivos clarificar las competencias locales y que contiene disposiciones específicas sobre las comarcas entre las que cabe destacar las dos siguientes: a) la disposición adicional tercera: "La aplicación de esta ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas"; y, b) la disposición adicional sexta: "Comarcas.- Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales".

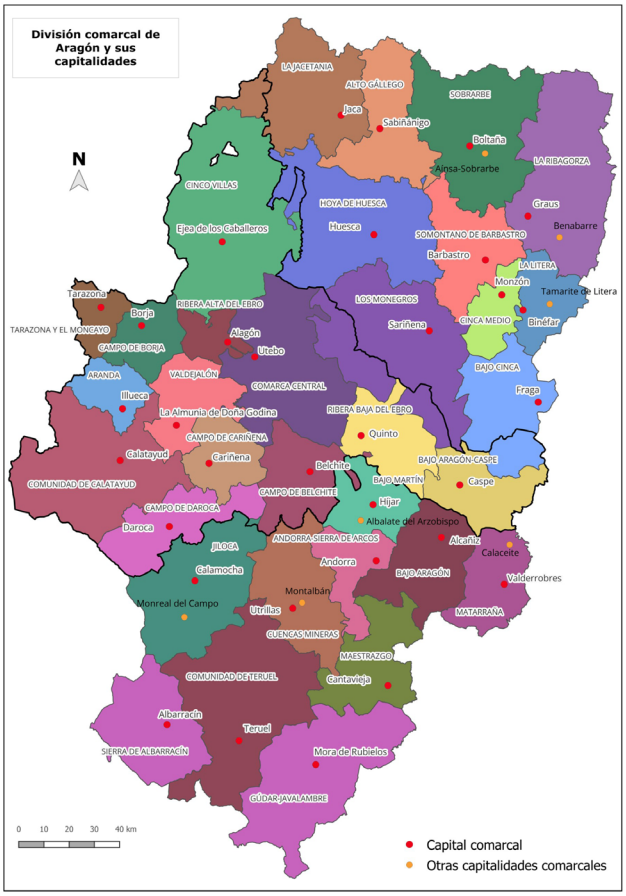
Así mismo, en el transcurso de estos años se han promulgado hasta hoy una serie de leyes sectoriales aragonesas que inciden más o menos sobre las competencias comarcales y de las que se dará sucinta noticia a lo largo de estas páginas, destacando la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón* y su normativa complementaria.

3. Creación de la Comarca Central

Hasta 2019, tras largas negociaciones como indica Salanova[8], no se aprobó la *Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central* heredera de la Mancomunidad Central de municipios creada en 2005. Su contenido, en buena parte, es similar al de las leyes de las otras 32 comarcas. Sin embargo, contiene especialidades como la posición, valga la expresión, de "convidado de piedra" de Zaragoza cuya obligada presencia legal en la comarca determina su articulación en cinco "subcomarcas" o ejes periféricos que siguen, más o menos, las

8 Salanova Alcalde, (2019) «La ley 8/2019, de 20 de marzo, de creación de la Comarca Central». *Anuario Aragonés del Gobierno Local.* 11. p. 427.

distintas salidas desde Zaragoza excluyendo la autovía A-2 hacia Madrid. Los municipios de estos ejes[9] son los únicos protagonistas de la acción comarcal. Varía también el sistema de elección del consejo comarcal de 39 consejeros. De ellos, 21 son los alcaldes o sus delegados de los 21 municipios que la integran; los 18 restantes se reparten entre los 5 ejes en función de su población y los resultados de las elecciones en los municipios con arreglo a la ley D´Hont.



9 Los municipios de estos ejes son (art. 10): A) Eje 1: Zuera, San Mateo de Gállego y Villanueva de Gállego. B) Eje 2: La Puebla de Alfindén, Pastriz, Alfajarín, Nuez de Ebro, Villafranca de Ebro, Villamayor de Gállego y Osera de Ebro. C) Eje 3: El Burgo de Ebro, Fuentes de Ebro y Mediana de Aragón. D) Eje 4: Cuarte de Huerva, Cadrete, María de Huerva, Botorrita, Mozota y Jaulín; E) Eje 5: Utebo (capital comarcal). El municipio de Zaragoza, en atención a su régimen especial, no está integrado en ningún Eje.

II. LA COMARCA ARAGONESA: SU PECULIAR CARACTERIZACIÓN Y ESTATUS

1. La doctrina constitucional sobre la *interiorización autonómica de la comarca*. ¿Ante un eventual cambio futuro de paradigma? ¿Crisis del sistema bifronte del régimen local?

Ya se ha dicho, que la Constitución posibilita la creación por las CCAA de entidades locales supramunicipales respetando las competencias estatales (art. 149.1.18)-léase las bases del régimen local-, prevención observada tanto en el Estatuto aragonés del 82 y sus primeras reformas, como en las leyes comarcales. Se asumía, por tanto, el carácter bifronte del régimen local señalado tempranamente por la doctrina constitucional -por todas STC 84/1982 de 23 de diciembre-, en el que insertar una amplia libertad de las CCAA en el diseño y sustancia de esos nuevos entes locales, cual vino a confirmar el TC en la conocida sentencia 214/89[10].

Tal sistema suponía, por tanto, el apoderamiento autonómico de estas nuevas entidades locales, y, por consiguiente, un espaldarazo y amplio margen del legislador regional para determinar los objetivos perseguidos por su creación, la configuración de las mismas, su organización interna, sus competencias y financiación. Tal "apoderamiento" significaría, sin embargo, la dependencia, y, porque no decirlo, sumisión de la comarca a la Comunidad Autónoma.

Al hilo de lo anterior, quizá resulte sugestivo especular sobre el posible alcance que pueda llegar a tener ese "apoderamiento" en consideración de acontecimientos que han venido sucediendo y las perspectivas que de estos podrían surgir sintetizándose del siguiente modo:

a] Según algunos estudios, tras el nuevo Estatuto aragonés de 2007 -y a rebufo del catalán de 2006- , dada la asignación de competencia exclusiva en materia de régimen local, habrían de considerarse desplazados para la

10 Señalaba esta sentencia en su FJ 4: "Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas [municipios y provincias] garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal"

configuración de las comarcas los preceptos de la legislación básica estatal de régimen local[11].

b] Y esa especie de *"desconstitucionalización"* del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia parecería afirmarse tras una polémica sentencia del TC, la 247 de 12 de diciembre de 2007[12].

c] Aunque la STC 31/2010 de 28 de junio sobre el Estatuto catalán vino a confirmar la tradicional doctrina del sistema bifronte del régimen local, acontecimientos posteriores podrían incitar a retomar el tema. Y así, algún tratadista[13] sugiere que la Ley 27/2013 con su repetido empleo de

11 Salanova Alcalde (2010) afirmaba que "la actual regulación del Estatuto de 2007 refuerza esa interiorización y, en consecuencia, la competencia de la Comunidad Autónoma para la configuración de la comarca en todos sus aspectos" «Las Comarcas» en *Tratado de Derecho Público Aragonés*. Madrid. Civitas. p 790.- Por su parte Melendo Segura (2008) sostenía: "Parece por tanto que nuestro Estatuto sigue la tendencia iniciada por el Estatuto catalán de intentar reorganizar el sistema de interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional hasta ahora vigente, desvinculando del art. 149.1.18 el régimen local que no forma parte de un núcleo común del régimen jurídico de las administraciones públicas que permite al estado el ejercicio de su competencia básica; pero que no le habilita para en base a tal título, llevar a cabo la regulación específica de cada una de las administraciones territoriales."«La organización territorial propia de Aragón» en *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón 2007*. Zaragoza. Gobierno de Aragón, Vicepresidencia, p 203.

12 Sobre esta sentencia y polémica suscitada Fernández Farreres (2008) concluía que la "Aceptación [de esa pretendida desconstitucionalización] en conjunción con una también singular reinterpretación del principio dispositivo, es la premisa fundamental en la que se apoya la insólita conclusión de que los Estatutos de Autonomía también determinan las competencias que al Estado le reserva directa y expresamente el art. 149.1 de la Constitución"; y añadía más adelante "si se persigue desapoderar progresivamente al Estado y, por tanto, reducirlo cada vez más, sólo cabe una vía, la modificación de la Constitución". ¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico? Madrid. Cuadernos Civitas. pp 140-141.

13 Carbonell Porras (2016) señalaba: "En Aragón, la comarca forma parte del sistema institucional autonómico, y es la misma legislación estatal básica de régimen local la que permite considerarla como una "entidad equivalente" a las diputaciones provinciales". De lo anterior se concluye que la reforma local de 2013 ha añadido a las diputaciones las "entidades equivalentes", que también podrán ser las comarcas en los términos vistos, así como otras agrupaciones de municipios creadas por las comunidades autónomas de acuerdo con lo previsto en los respectivos estatutos (artículos 3 y 42 de la LRBRL). En tal caso, a juicio de la autora, "el ejercicio de las funciones de las diputaciones señaladas por LRBRL podrá continuar ejerciéndose por las diputaciones, aunque también cabe que se encomiende a esas otras entidades equivalentes, sin que ello se traduzca en una violación de la legislación estatal básica. Pero lo que sí puede señalarse, añade, "es que las disposiciones adicionales

la expresión "las diputaciones o *entidades equivalentes*", con ella se está refiriendo especialmente a las comarcas.

d] La reciente sentencia TC n.º124/2023 de 26 de septiembre sostiene que las facultades estatutarias de coordinación permiten conferir a las instancias políticas autonómicas mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial provincial limitando su autonomía en beneficio de otras entidades locales como los municipios y también las comarcas[14]. A ello habría que añadir la nueva disposición adicional 17 añadida a la LBRL por el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre disponiendo un especial respeto hacia las competencias catalanas de régimen local.

e] Pues bien, con estos antecedentes quizá podría demandarse en el futuro para Aragón algo similar que permitiera revolucionar significativamente el régimen comarcal, y consecuentemente el provincial, siempre y cuando hubiera suficiente determinación, y, por supuesto, votos, posibilidad hoy harto remota.

2. Rasgos y caracterización de la comarca aragonesa. Alcance de la pregonada "autonomía" comarcal

Obviando la digresión anterior, a la luz de la normativa aragonesa hoy vigente podríamos atribuir a las comarcas aragonesas -sin perder de vista su notable diversidad en cuanto a tamaño, número de municipios y entidades singulares, po-

tercera y sexta de la LRSAL contradicen su preámbulo, y que no se ha llevado a cabo un reforzamiento de las diputaciones provinciales, sino todo lo contrario". «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», *Anuario del Gobierno Local 2015/16*.21. p 119.

14 Cofrades Aquilué (2024) "El análisis de la STC 124/2023 revela cómo la coordinación ha posibilitado un medio de interferencia sobre las diputaciones provinciales. Este enfoque plantea ciertas dudas desde la perspectiva de la garantía de la autonomía local, equiparando su cuestionabilidad a algunos de los tan denostados medios de tutela tradicionales lesivos de la autonomía local. Esta sentencia supone, si ya no, -como señala algún magistrado, una «transformación radical» de la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación- sí, al menos, una reorientación importante. No se puede descartar la posibilidad de que en el futuro otras comunidades autónomas consideren conveniente coordinar las competencias de las diputaciones provinciales, con el objetivo de realizar detracciones forzosas de fondos provinciales, limitando de esta manera la plena disponibilidad de sus ingresos. «La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 21. p. 216.

blación, actividad económica, tradiciones e idiosincrasia- los siguientes rasgos y caracterización:

A. Es una entidad local territorial (art. 3 TRLCA) y por tanto ligada a un ámbito espacial concreto de Aragón compuesto por los municipios que la integran que junto con ellos y las tres provincias estructura la región (arts. 2, 5 y 81 EAA; y 3 y 4 TRLCA).

B. Los municipios obligadamente limítrofes que las componen, así como su población deben -o deberían- estar vinculados por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia de suerte que ese espacio estructure relaciones básicas de la actividad económica (art. 4.1 TRLCA). Sin embargo, la concurrencia de esas vinculaciones y rasgos comunes que evidenciarían el sentimiento y diferenciada personalidad comarcal no acaban de verse en algunas de las comarcas creadas.

C. Es de obligada existencia en Aragón a tenor del número 3 del art. 83 del EAA 2007. Sin embargo, el todavía hoy vigente art. 6.2. TRLCA no exige su generalización por lo que aunque se haya cubierto todo el territorio aragonés, permite de cara al futuro replantear el mapa territorial aragonés, y, consecuentemente, el comarcal.

D. Frente al carácter de entidad territorial "básica" del municipio (arts. 1.1 LBRL y 82.1. EAA), el art. 83.1 EAA las distingue como "*fundamentales*" para la vertebración territorial aragonesa; es decir, existe una especial querencia estatutaria de construir Aragón cimentándolo sobre las comarcas, empresa compleja que implicaría asignar una enorme solidez a esos cimientos con preferencia a otros. Habrá que comprobar hasta qué punto se está cumpliendo tal designio en la nunca acabada edificación de Aragón.

E. Las comarcas tienen personalidad jurídica propia y gozan de capacidad jurídica. También de autonomía para el cumplimiento de sus fines. Pero tal reconocimiento no figura en el EAA sino en la ley ordinaria aragonesa de comarcalización (Art. 3.1 TRLCA), por lo que podríamos decir que es una suerte de autonomía devaluada de perfiles contingentes no muy acordes con ese carácter de "*fundamentales*" pretendido para las comarcas , y sumisa a su creador de quien depende incluso su existencia al no estar garantizada estatutariamente su indisponibilidad[15], y, por supuesto, su suficiencia económica sin la cual es ilusorio hablar de autonomía.

15 Sin embargo, no sería de esta opinión Melendo Segura (2008) quien manifestaba: "el objetivo del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido plasmar las peculiaridades de la

F. Los fines de las comarcas pueden resumirse de un lado en "*la ejecución de obras, la prestación de servicios y la gestión de actividades de carácter supramunicipal cooperando con los municipios que la integran en el cumplimiento de sus fines propios*" (arts. 1.3 TRLCA y 4.1 leyes comarcales). Por consiguiente, la actividad comarcal se inclinará en el ejercicio de actuaciones supramunicipales de manera significativamente condicionada e influenciada por las particulares exigencias de los distintos municipios que las forman, lo cual, en todo caso, encajaría con el designio del legislador de que coadyuven en la pervivencia y puesta en valor de los mismos. En ello tendrán mayor o menor éxito en función de su presencia y poder en el consejo comarcal.

G. Será también finalidad de las comarcas -derivada de su carácter representativo de los intereses de su población y territorio en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón (arts. 1.2 TRLCA y 4.2 leyes comarcales)- la reivindicación de las mismas como instancia de descentralización de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, este desideratum de descentralización de la manera en que se ha llevado a la práctica peca quizá de un exceso de protagonismo y a la vez de numerosas precauciones y cautelas por parte de la administración autonómica.

3. Constitución, organización, dirección, régimen de funcionamiento y potestades

Ya quedó dicho que la creación de cada comarca obedece a una ley específica, debiendo añadirse que estas (art. 5 TRLCA) determinan su denominación, municipios que la componen y su capitalidad que será sede de sus órganos de gobierno sin perjuicio de que atribuyan también la consideración de capitalidad a otros municipios a efectos de sede de algunos servicios.

Los órganos de gobierno de las comarcas que serán representativos de los ayuntamientos que las componen (art. 6 TRLCA), son (art. 44 TRLCA): a) El Presidente, y, el Vicepresidente o Vicepresidentes que pueden ser hasta cuatro nombrados libremente por el presidente. b) El Consejo Comarcal, órgano de gobierno y administración de la comarca integrado por el presidente y los conseje-

planta local y territorial de la Comunidad Autónoma a través de una delimitación concreta de su vertebración territorial. De manera que, a la ya estructura territorial delimitada constitucionalmente, esto es municipios y provincias, se añade ahora la de las comarcas como entidades locales dotadas de la misma autonomía que la Constitución reconoce a los demás entes locales. […] El nuevo Estatuto [las] institucionaliza convirtiéndolas así en indisponibles para el legislador ordinario", op. cit. p. 202.

ros comarcales cuyo número depende de su población: hasta 10.000 habitantes, 19 consejeros; de 10.001 a 25.000 h., 25; de 25.001 a 50.000 h., 35; y más de 50.000 h., 39. c) La Comisión de Gobierno, compuesta por el presidente y un reducido número de consejeros que nombra y separa libremente el presidente. d) La Comisión especial de Cuentas. e) La Comisión Consultiva integrada por todos los alcaldes de los municipios de la comarca que debe reunirse dos veces al año para conocer el presupuesto y el programa de actuación comarcal y otros asuntos de relevancia.

Los consejeros se nombran mediante un proceso de elección indirecta que depende de los votos que los distintos partidos hayan obtenido en las elecciones municipales en el conjunto de la comarca. La asignación del número de escaños a cada partido se determina por la Junta Electoral de Aragón aplicando la ley D´Hont; tras ello, los partidos que hayan obtenido escaños designan las personas concretas que hayan de ocuparlos. El presidente de la comarca es elegido por y entre los consejeros comarcales por mayoría absoluta en primera votación, o simple en segunda.

La Ley determina las atribuciones eminentemente ejecutivas del presidente y las del consejo comarcal al que corresponden las decisiones más trascendentes y el control al gobierno comarcal. La comisión de gobierno asiste al presidente y ejerce las atribuciones determinadas en el reglamento orgánico comarcal o delegadas por el consejo o el presidente. Las comarcas disponen de un armazón de recursos humanos, materiales y técnicos de carácter eminentemente prestacional. Sus plantillas, frecuentemente con plazas vacantes, oscilan entre 30 y 160 empleados mayoritariamente laborales aunque bastantes a tiempo parcial o fijos discontinuos. Destacan por su número los concernidos con la competencia de acción social. Los funcionarios de carrera son minoritarios estando adscritos fundamentalmente a la secretaría, intervención y tesorería o a puestos de carácter administrativo y técnico.

En cuanto al *régimen de funcionamiento* los arts. 19 y 20 de las leyes de cada comarca remiten a lo establecido en la legislación de régimen local, como también lo hace el TRLCA en los arts. 41, 51, 52 y 44, remitiendo a la LOREG sobre moción de censura al presidente (art. 48) y respecto a inelegibilidades, incompatibilidades y recursos (art. 49).

El art. 3 del TRLCA enuncia *las potestades* de las comarcas en línea con las que ostentan las clásicas entidades locales. Pero mientras art. 4 de la LBRL reconoce a municipios provincias e islas la financiera y tributaria sin mayores condicionamientos, respecto de las comarcas remite a lo que sobre el particular dispongan las leyes autonómicas que las creen. Pues bien, el TRLCA otorga a las comarcas de Aragón las potestades *financiera y tributaria*, pero matiza el alcance

de esta circunscrita "exclusivamente al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de precios públicos". En cuanto a la potestad sancionadora el art. 36 del TRLCA establece una serie de principios en orden a su ejercicio.

III. COMPETENCIAS COMARCALES

La determinación de las competencias comarcales corresponde prácticamente en exclusiva el legislador autonómico que en nuestro caso ha ido girando en cuanto a su tratamiento conceptual y en la manera de articularlas. Así, mientras el art. 8.1 de la Ley de comarcalización de 1993 disponía que la comarca ejercerá [decidida voluntad de hacer] las competencias que le sean atribuidas por su ley de creación, las leyes comarcales y el TRLCA (arts. 5.1 y 9.1) dicen sobre sus "competencias propias" que "podrán ejercer[las], simple posibilidad. En efecto, desde la pretensión inicial de la LCA de 1993 de disponer de gran libertad en cuanto a la asunción de competencias a concretar dentro de un genérico y amplio marco de materias, se pasó rápidamente a un sistema competencial de listas cerradas de las que serían sus "competencias propias". Obviamente, su concreta definición y efectividad dependería de la voluntad y los procedimientos que su mentora, la Comunidad Autónoma de Aragón, dispusiera.

1. Competencias de las comarcas: propias, delegadas, encomiendas de gestión y otros mecanismos de colaboración interadministrativa

El título III del TRLCA disciplina in extenso 19 competencias propias[16] de las comarcas así como distingue otros mecanismos[17] como la delegación de competencias, encomiendas de gestión o convenios (de los que se dará cuenta en pá-

16 El art. 91.1 del TRLCA dispone "Las comarcas *podrán* ejercer competencias en su territorio, con el contenido y de la forma que se indica en este título, en las siguientes materias:1) Ordenación del territorio y urbanismo.2) Transportes.3) Protección del medio ambiente.4) Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos.5) Sanidad y salubridad pública.6) Acción social.7) Agricultura, ganadería y montes.8) Cultura.9) Patrimonio cultural y tradiciones populares.10) Deporte.11) Juventud.12) Promoción del turismo.13) Artesanía.14) Protección de los consumidores y usuarios.15) Energía, promoción y gestión industrial.16) Ferias y mercados comarcales.17) Protección civil y prevención y extinción de incendios.18) Enseñanza.19) Aquellas otras que, con posterioridad a la presente ley, pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente".

17 Véanse los arts. 10, 13 y 14 del TRLCA.

ginas siguientes) que les permiten desempeñar funciones o servicios propios de la Comunidad Autónoma u otras administraciones. Ahora bien, el efectivo ejercicio de tan amplio y variado elenco está sujeto a los condicionamientos que el mismo TRLCA impone: a) Que su ejercicio se limite a su territorio. b) Que encajen con sus intereses propios, es decir los fines de la comarca. c) Que esté prevista su financiación. Y, *last but not least,* d) Que haya mediado el correspondiente acuerdo en comisión de transferencias DGA-comarca explicitando su alcance y medios aprobándose por decreto del Gobierno de Aragón.

Pues bien, esta exigencia última (d) se concretó para las 32 comarcas creadas hasta marzo de 2003 mediante las correspondientes comisiones de trasferencias y decretos aprobatorios siendo trascendental el 4/2005, de 11 de enero vigente hasta el momento. Este articula un primer bloque de *8 competencias* de las 19 enumeradas como propias en el n.º 1 del art. 9 del TRLCA: *Acción social. Cultura. Patrimonio cultural y tradiciones populares. Deporte. Juventud. Promoción del turismo. Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos. Protección civil y extinción de incendios*. El decreto puntualiza y enumera las funciones que de ellas se transfieren y los servicios que se traspasan.

2. Acción social

a. Normativa, marco general y contenido *propio* de la competencia

Es la más significativa y la que utiliza mayores recursos económicos, materiales y humanos. La legislación sectorial aragonesa sobre el particular, principalmente la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón y normativa complementaria[18] configura este sistema público asistencial como una organización descentralizada en el ámbito local. Por consiguiente, las competencias del mismo y su gestión corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón y a las entidades locales en su respectivo ámbito territorial teniendo en cuenta las funciones y servicios reservados a cada cual. Naturalmente, habrán de ejercerse bajo los principios de coordinación y cooperación (art.44).

El sistema público de servicios sociales reposa, funcionalmente, sobre la distinción entre servicios sociales generales destinados al conjunto de la pobla-

18 Destacamos: el Decreto 143/2011 de 14 de junio por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 55/2017, de 11 de abril aprobatorio del Mapa de los Servicios Sociales de Aragón modificado por Orden CDS/1559/2018 de 10 de septiembre; la Orden CDS/1708/2022, de 18 de noviembre; y el Decreto 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.

ción, competencia propia de las comarcas; y servicios sociales especializados, en principio de competencia autonómica, dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica. Sin embargo, la Ley 5/2009 propicia "compartir" su llevanza con las comarcas de manera que estas se ocupen de su dispensa y la DGA sufrague el 50% del costo de los servicios sociales "básicos" y el 100% de los "especializados". Para ello se articulan delegaciones de competencias, encomiendas de gestión u otros instrumentos colaborativos.

Y volviendo sobre las "competencias propias" de las comarcas en esta materia que enuncia el art. 47 de la Ley 5/2009, habrá que decir que en puridad sólo son efectivas las transferidas en los decretos de 2002-2005 como aclara la disposición adicional cuarta de esa misma ley. Pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A. Dispensar las prestaciones básicas del sistema dirigidas al conjunto de la población comarcal tales como: a) información, valoración y orientación al ciudadano de los derechos y recursos sociales existentes en la comarca; b) apoyo social y educativo a las familias o unidades de convivencia ante situaciones de riesgo; c) prestación de ayuda a domicilio a familias o personas con dificultades; d) alojamiento alternativo de carácter temporal a personas en situaciones extremas; e) medidas de prevención e inserción social de grupos marginales.

B. Elaborar y gestionar *programas integrales* referidos a la erradicación de la pobreza, el desarrollo del pueblo gitano, la integración social de inmigrantes, la atención a familias desfavorecidas o monoparentales y, la educación familiar.

C. *Programas específicos* focalizados en: a) la atención a personas mayores validas o con pequeño grado de dependencia; b) la atención a menores maltratados o inmersos en conflictos o separaciones proponiendo, en su caso, declarar situaciones legales de desamparo; c) concesión de ayudas económicas coyunturales en casos de urgente necesidad; d) fomento de la solidaridad, la cooperación y el voluntariado social; e) prestar cobertura ante necesidades sociales básicas en situaciones de emergencia (catástrofes, etc.); f) tutela y control de los centros sociales de la comarca.

b. Especial referencia a los *centros de servicios sociales comarcales*

Insignia de las comarcas, prestan las funciones y servicios transferidos como "competencia propia" y los que "comparten" aun siendo de titularidad autonómica. Todas deben contar con un centro comarcal de servicios sociales que estará estructurado, según el decreto 30/2023, al menos (art. 2) con: a) un equipo básico compuesto por una persona responsable de la dirección técnica, y, por

profesionales de trabajo social, educación social, psicología y administración conforme a determinados ratios; y, b) el personal necesario para la realización de los *"programas específicos"* de servicios sociales -es decir aquellos en los que concurren tareas propias de los servicios básicos y de los especializados- cuyo perfil profesional puede ser el mismo que el del equipo básico. Además, se adscribirá el personal necesario para la prestación de los servicios sociales generales de gestión directa tales como información valoración y diagnóstico.

c. Competencias delegadas, encomiendas de gestión y otras

La dispensa de prestaciones y servicios sociales de competencia "compartida" se lleva a cabo, como se ha dicho, a través de los centros sociales comarcales, y se articula mediante al menos 10 convenios de delegación de competencias, encomienda de gestión u otras fórmulas. Destacan por su importancia económica:

a) Los de *"Colaboración plurianual entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y las comarcas para la gestión de programas específicos de servicios sociales"*. Con ellos se refuerza la financiación del personal de los centros sociales para que además de ejercer sus funciones propias, lleven a cabo las que acuerden con la DGA en relación con las de su competencia como, por ejemplo la atención a personas en situación legal de dependencia. La aportación global del IASS en 2024 para estos convenios se cifra en 12.604.468€ oscilando entre 179.761€ (Campo de Belchite) y 554.044€ (Jacetania).

b) Complementarios de los anteriores son los convenios de *"Encomienda de gestión del Gobierno de Aragón (IASS) para la prestación del servicio de ayuda a domicilio a personas legalmente dependientes"* cuya competencia es autonómica. Casi todas las comarcas tienen suscritos los correspondientes al periodo 2022-2025 con aportaciones del IASS en 2024 de 16.062.064€.

c) Con el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM) destacan los suscritos con todas las comarcas para la "*Prestación del servicio de atención psicológica, social y educativa familiar"*; y para la *"Realización de acciones formativas y campañas en materia de prevención y sensibilización de la violencia de género"*. Las dotaciones totales de la DGA -presupuesto de 2024- para el conjunto de estos dos tipos de convenios fue de 2.010.985€.

d) Otro convenio generalizado es el suscritito para la gestión de las actuaciones comprendidas en el *"Plan Corresponsables"* cuyo objetivo es favorecer la conciliación de las familias propiciando medidas de cuidado de menores de 16 años, siendo la aportación Ministerio de Igualdad/DGA en 2024 de 6.203.851€.

e) Otras líneas de colaboración de la DGA mediante convocatorias más o menos institucionalizadas son: las ayudas para el servicio de "*Transporte social adaptado"* de personas dependientes a los establecimientos de servicios sociales (aportación DGA 2.002.970€ en 2024);o para desarrollar "*Proyectos en materia de familias, infancia y adolescencia en el ámbito rural"*(DGA 307.560€); o programas concernientes a *"Igualdad de trato y no discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades* (DGA 100.000€)*;* o para la "*Financiación de actuaciones a favor de la integración de las personas de origen extranjero*" (DGA 2023/24: 795.289€); así como para coadyuvar en el desarrollo del *III Plan de Adicciones de la Comunidad Autónoma de Aragón 2018-2024*. (DGA convenios 2024 por 220.000€).

d. Dotaciones y medios personales. Desenvolvimiento cotidiano

Es interesante mencionar cómo se articula el servicio estrella de esta competencia cual es el *servicio de ayuda a domicilio*. La mayoría lo realizan mediante gestión directa a través de personal, generalmente mujeres con contratos muchas veces a jornada parcial, alto grado de interinidad y temporales o de duración determinada. Estas trabajadoras suelen residir en los distintos municipios de la comarca con lo cual la organización del servicio se hace de manera lógica y razonable. Su número varía en las distintas comarcas entre 12 y 64 (la Comarca Central) con algún caso de menos de 12. Sin embargo, del examen de las plantillas (2024) se constata que un número significativo de esas se encuentran vacantes lo que no significa que no estén desempeñadas.

Algunas comarcas ofrecen otras prestaciones o servicios como pueden ser ayudas de urgencia, o a familias de rentas bajas, servicio de comidas a domicilio, viajes para personas de tercera edad, concesión de subvenciones a determinadas entidades como Cáritas, e incluso suscriben convenios con sus municipios para acciones sociales. Algunas sostienen residencias de tercera edad (La Litera) o centros ocupacionales (Tarazona y el Moncayo).

3. Cultura. Patrimonio cultural y tradiciones populares.

a. Contenidos de estas competencias

En lo referente a *Cultura* el TRLCA en su art. 18 desgrana 8 tipos de actuaciones que bien podrían resumirse en lo indicado en su letra a) "La promoción, fomento y apoyo a la difusión de la cultura en todas y cada una de sus manifestaciones (teatro, cine, conciertos, exposiciones, artes plásticas y expresiones culturales semejantes), con atención especial a la cultura aragonesa".

Y en lo concerniente a *Patrimonio cultural y tradiciones populares* el art. 19 del TRLCA focaliza las actuaciones comarcales en su promoción, planificación, coordinación, fomento, conservación y difusión, así como en la colaboración con los ayuntamientos y otras administraciones en la confección y ejecución de planes y programas incluyendo, incluso, labores de restauración y recuperación. Por su parte el Decreto 4/2005 les atribuye algunas funciones tutelares y de información a la DGA respecto a bienes catalogados y otros elementos patrimoniales.

b. Desenvolvimiento cotidiano y medios personales

Esas competencias asépticamente descritas en la normativa, en el quehacer cotidiano se centran, dentro de modestos recursos, en la organización de festivales, certámenes, conferencias, cursos, rutas literarias, talleres de creación artística o de escritura o de tradiciones orales, así como en el sostenimiento de bibliotecas o bibliobús. Mantienen y digitalizan archivos propios y municipales. Patrocinan y gestionan publicaciones. Promocionan el acercamiento a sus ciudadanos a la música, el teatro, el cine, el canto coral, el folclore, la jota y la cocina tradicionales. Contribuyen al sostenimiento de museos, centros culturales y de interpretación y colaboran con entidades sin ánimo de lucro de la comarca que operan en estos campos mediante subvenciones, cesión de instalaciones etc. Alguna comarca como la de Sobrarbe mantiene una emisora de radio.

Y para ello cuentan con personal especializado, no muy numeroso y muchas veces con cometidos polivalentes. Según las plantillas comarcales de 2024, casi todas cuentan con 1 o hasta 2 técnicos de cultura, o, de cultura y patrimonio. Algunas con monitores, animadores o auxiliares culturales y socioculturales, así como guías de arte. Expresamente figuran en las plantillas técnicos de archivos y/o bibliotecarios en las comarcas de Cinca Medio -que también cuenta con un restaurador de patrimonio-; Hoya de Huesca con tres archiveros y un técnico de artes plásticas; y con uno en la Jacetania, La Litera, Ribagorza, Monegros, Ribera Baja del Ebro, Sobrarbe y Somontano de Barbastro.

4. Promoción del turismo

a. Contenido de las competencias en materia de turismo

Las enumera el art. 23 del TRLCA y las acota el Decreto 4/2005. Sin embargo, a la vista del TR de la Ley de Turismo de Aragón (Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio), podemos reconducirlas a las expresadas en su art. 13. Cabe distinguir las referentes al ejercicio de funciones registrales, inspectoras y disciplinarias sobre empresas y establecimientos turísticos, de lo que son actuaciones para la puesta en valor y promoción de la oferta turística comarcal y municipal de las que son muestra campañas de publicidad, visitas guiadas, rutas y señalización

turística, así como edición y difusión de folletos y mapas sin olvidar la promoción que desarrollan a través de sus sitios web oficiales.

Merece destacarse el *Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de 2023/24* financiado con fondos europeos Next Generation[19] que costea destacadas actuaciones. Han logrado su inclusión, y suscrito con el Departamento de Medio Ambiente y Turismo DGA los oportunos convenios y obtenido subvenciones importantes, 14 comarcas: a) Campo de Belchite 2.200.000€, (20-02-2024); b) Campo de Daroca: 2.852.546€ (19-3-24); c) Comunidad de Calatayud: 2.800.000€ (11-10-2023); d) Cuencas Mineras: 4.100.213€ (2-4-2024); e) Jiloca: 1.100.000€ (16-4-24); Ribagorza: 4.150.000€ (2-4-2024); f) Ribera Baja del Ebro: 1.100.000€ (19-3-2024); g) Sierra de Albarracín: 2.000.000€ (13-3-2024); h) Sobrarbe: 2.300.000€ (13-03-2024); Bajo Cinca (2.312.500€); Somontano de Barbastro (1.000.000€); Comunidad de Teruel (1.300.000€); Maestrazgo (1.500.000€); Matarraña (1.679.000€). Lo que hace un total de 30.394.259€.

b. Desenvolvimiento cotidiano y medios personales

Las comarcas en el ejercicio de sus funciones de control sobre determinadas empresas y establecimientos turísticos y de restauración cuentan, aunque no todas, con personal específico (inspectores de turismo) cual es el caso de Alto Gállego, Comunidad de Teruel, Hoya de Huesca, Ribera Alta del Ebro, Sobrarbe. En otros casos esas funciones se realizan por los servicios de secretaria general con la colaboración frecuente de técnicos de turismo comarcales. Y para su labor de promoción y difusión turística disponen de técnicos así como de auxiliares, monitores, guías e informadores, en número que varía en función de las características de las comarcas. Algunas cuentan con oficinas de turismo de titularidad comarcal.

5. Deportes y Juventud

a. Contenido de las competencias en *Deportes*

El art. 21 del TRLCA regula y el Decreto 4/2005 acota la competencia comarcal para promover y fomentar con carácter general actividades deportivas por si o a través de asociaciones y clubes, así como la enseñanza físico-deportiva escolar y juvenil, y la organización de competiciones y actividades específicas para los distintos segmentos de su población. También la formación y ayuda médica

19 Sobre estos fondos y entes locales, Colás Tenas (2021) «Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación.» *Cuadernos de Derecho Local*. 55. pp. 37-51.

a los deportistas. En particular les compete la planificación y dotación de instalaciones deportivas, el establecimiento de requisitos para su utilización, y las reglas de las pruebas que organizan. La Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte de Aragón, - modificada por Ley 1/2022, de 7 de abril- alude en sus arts. 7.2, 62 y 64 a distintos tipos de colaboración entre las administraciones comarcales y la autonómica.

b. Contenido de las competencias en *Juventud*

Del art. 22 del TRLCA y del Decreto 4/2005 en combinación con la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón (art. 13) podrían resumirse estas competencias comarcales en la promoción de actividades formativas, lúdicas y de intercambio y voluntariado en colaboración con asociaciones del territorio; así como en propiciar el buen uso y mantenimiento de instalaciones de uso juvenil. A tal fin se propugna la elaboración de programas específicos de acuerdo con el Instituto Aragonés de la Juventud que puede colaborar en las inversiones y equipamientos deportivos y juveniles que promuevan las comarcas.

c. Desenvolvimiento cotidiano y medios personales

Casi todas las comarcas cuentan con un coordinador y/o un técnico de deportes así como con monitores en número variable mediante contratos temporales y jornadas reducidas en muchos casos. Frecuentemente acuden a la colaboración, vía convenio, con las asociaciones y clubs deportivos de la comarca, y a la contratación con empresas especializadas.

No mucho éxito parece tener el mandato legal de elaborar el "Plan Comarcal de Instalaciones Deportivas" promoviendo su construcción, mantenimiento, y gestión funcional. Lo más parecido al plan pasa por la entrega a los ayuntamientos de subvenciones de no mucha cuantía para la promoción de infraestructuras deportivas municipales.

Algunas comarcas disponen de técnicos y personal auxiliar o monitores de juventud que, además de informar y asesorar sobre becas, empleo, vivienda o voluntariado etc., también se ocupan de la organización de campamentos juveniles estivales y semanas blancas, e, incluso coordinan el uso de residencias y albergues.

6. Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos

a. Notas generales

Las comarcas actúan especialmente en la recogida de residuos urbanos en municipios de menos de 5.000 habitantes, ostentando algunas facultades de autorización, inspección y sanción de actividades relativas a residuos. También colaboran en lo posible en los procesos de elaboración, desarrollo y ejecución de los planes autonómicos en el complejo campo de la gestión integral de residuos.

Precisamente para incentivar esta colaboración comarcal -por si o a través de los Consorcios de Residuos- el Gobierno de Aragón a través de distintas convocatorias ha posibilitado la obtención de ayudas y subvenciones. Podemos citar: a) las convocadas en 2023 dentro del programa FEDER 2021-27 para el fomento de la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales en la que se concedieron subvenciones por 2.096.519€ repartidas entre 7 comarcas y dos consorcios: y, b) las destinadas al fomento de la economía circular mediante actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos domésticos, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (fondos Next-Generation EU), con ayudas por un total de 3.293.365€ distribuidas entre 5 comarcas y tres consorcios.

b. Desenvolvimiento cotidiano y medios

La práctica totalidad de las comarcas ha asumido por delegación de muchos de sus municipios[20]la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos de la denominada "fracción del resto" o tradicional "basura domiciliaria". Para ello distribuyen contenedores (el verde abierto) por los municipios de la comarca ocupándose de su recogida con arreglo a calendarios y horarios detallados. A continuación los trasladan al punto de vertido o estación de transferencia como son las instaladas en la provincia de Zaragoza a través del servicio de la DPZ Ecoprovincia desde donde, tras su acondicionamiento y compresión en su caso, son trasladados al centro de reciclado de Zaragoza capital o a vertederos autorizados para su tratamiento y deposito. Para la recogida, bastantes comarcas contratan con empresas especializadas o tienen empresas públicas comarcales dedi-

20 Algunos municipios no han delegado en la comarca la realización de estas actividades, a lo que habría que añadir que incluso otros se han apartado por discrepancias. Recientemente, Heraldo de Aragón -14-II-2025- informaba que el Ayuntamiento de La Almunia de Dña. Godina se desligaba de este servicio comarcal de Valdejalón de la que es capital; y que lo propio ha hecho el Ayuntamiento de Binefar no conforme con el sistema de recogida "puerta a puerta" dispuesto por la Comarca de La Litera de la que también es capital.

cadas a este menester; otras conjuntamente han creado empresas para este fin, es el caso de las comarcas de Somontano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera, Sobrarbe y Ribagorza, que conforman el Área de Agrupación n.º 2, Barbastro, del Plan de Residuos de Aragón que dispone de la empresa "Gestión Ambiental Zona Oriental Slr" (Gazo S.L). Parecido es el caso de las comarcas de de Hoya de Huesca, Jacetania y Alto Gállego que integran el Consorcio de la Agrupación n.º 1 de Residuos Huesca quien es titular de la empresa GRHUSA. En otros casos es el propio consorcio de la agrupación de residuos al que pertenece la comarca quien dispone de medios propios y presta mediante convenio con las comarcas la recogida de la fracción del resto.

Las comarcas, por sí o por los consorcios, participan de distintas formas en relación con otros residuos urbanos (papel y cartón, envases ligeros, voluminosos) en su recogida, transporte y depósito. A tal efecto muchas suscribieron a finales de 2021 convenios de adhesión al convenio marco del Gobierno de Aragón y Ecoembalajes España, S.A. (ECOEMBES) quien abona a las comarcas una compensación económica en concepto de diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos en vertedero controlado, y el sistema de gestión selectiva de los residuos de envases. Así mismo participan en la instalación y mantenimiento de puntos limpios (fijos o móviles). Naturalmente, por sus servicios cobran a los ayuntamientos el correspondiente costo.

Actualmente (marzo 2025) se encuentra en estudio e información un nuevo Plan de Gestión Integral de Residuos Aragón, Prevención y Economía Circular (GIRAPEC) 2024-2030, tramitado por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo (Dirección General de Calidad Ambiental) del Gobierno de Aragón.

7. Protección civil y extinción de incendios

El TRLCA (art. 31) y el Decreto 4/2005 les encomiendan, resumidamente, la colaboración con municipios, provincias y Comunidad Autónoma, así como con las agrupaciones de voluntarios de protección civil dotándolas de formación, equipos y ayudas económicas. También en la prestación de apoyo en la prevención de incendios forestales colaborando con los servicios autonómicos.

La reciente Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón enuncia competencias comarcales es su art. 20 que pueden concretarse en la creación, en el futuro, de una estructura comarcal de protección civil, de acuerdo con las directrices de los servicios autonómicos especialmente del Centro de Emergencias 112 Aragón. No contempla esta ley concretas y regulares dotaciones económicas a las comarcas para estas funciones.

Anotamos la concesión de pequeñas subvenciones autonómicas para la elaboración, revisión y actualización de Planes de Protección Civil por las entidades locales aragonesas durante el año 2024, por importe total de 55.604€ beneficiando a 11 comarcas.

8. Protección de consumidores y usuarios

El TRLCA en sus art. 9 y 30 confiere a las comarcas la posibilidad de ejercer competencias al respecto que, sin embargo, no han sido formalmente transferidas. No obstante, la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, contempla actuaciones de las comarcas en esta materia aunque con alguna contradicción que se resuelve en la práctica sin grandes problemas: casi todas las comarcas prestan este servicio bien con medios propios o con servicios externalizados. De acuerdo con la propia Ley 16/2006, reciben apoyo económico singularizado de la DGA. Así, la Dirección General de Protección de Consumidores y Usuarios concedió en 20/05/24 subvenciones a 30 comarcas por importe total de 296.700€ en cuantías que van desde 4.500€ a la Comarca de Bajo Aragón-Caspe, hasta 23.500€ para la Comarca de la Jacetania.

IV. OTRAS FUNCIONES Y SERVICIOS DESEMPEÑADOS POR LAS COMARCAS

La notable diversidad entre las 33 comarcas, y la presencia previa de algunas mancomunidades municipales cuyos fines y medios absorbieron aquellas, propicia que conserven el ejercicio de algunas de sus funciones y servicios, o se vean impelidas a prestar otros que aun obedeciendo a competencias legalmente previstas todavía no les han sido formalmente transferidas; e, incluso que ejerzan funciones que ni siquiera esté considerada su futura efectividad. Sin ánimo de agotar los supuestos podemos destacar las siguientes:

1. Enseñanza, transporte escolar y educación de adultos

Prevista la enseñanza como *posible* competencia comarcal (art. 26 TRLCA) de su contenido algunas comarcas realizan funciones y prestan servicios entre los que podemos distinguir:

A. La titularidad, sostenimiento y gestión de escuelas infantiles: es paradigmático el caso de la Comarca de los Monegros que es titular, a través del organismo autónomo comarcal "Estudios e Investigación de los Monegros", de escuela infantil de primer ciclo con 26 unidades en 16 muni-

cipios de la comarca. Según la plantilla comarcal de 2024 cuenta con un director y 24 educadores o técnicos de educación infantil. Hay otras que ofrecen este servicio de escuela infantil comarcal: Sobrarbe; Matarraña; Sierra de Albarracín. Cuentan con subvenciones de la DGA.

B. Transporte escolar. Determinadas comarcas se han ocupado de este cometido de competencia autonómica y algunas, cada vez menos, todavía lo realizan. Recientemente, por Decreto 222/2024, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, se ha autorizado la delegación de esta competencia a las comarcas de Alto Gállego, Jacetania, Ribagorza y Sobrarbe, para los cursos 2024/2025, y 2025/2026 con aportaciones autonómicas por un total de 6.951.490,62€.

C. Educación de adultos: al menos 14 comarcas cuentan con alguna estructura y medios humanos estables para dispensar estas actividades que cada una orienta según sus características específicas. Son las siguientes contando cada una con el profesorado, según plantillas 2024, que se indica: Alto Gállego (3); Bajo Cinca (6); Campo de Belchite (2); Campo de Daroca (2); Hoya de Huesca (8); Jacetania (5); Ribagorza (3); Monegros (4); Maestrazgo (2); Matarraña (5); Ribera Baja del Ebro (2); Sobrarbe (3); Somontano de Barbastro (3); Tarazona y el Moncayo (1).

La DGA contribuye con subvenciones directas a las comarcas para estas atenciones siendo la última concesión por orden ECD/1470/2024, de 27 de noviembre, para el curso 2023-2024 por un total de 148.606€[21] para 16 comarcas.

2. Fomento del desarrollo y del empleo

La práctica totalidad de las comarcas aragonesas tienen un marcado carácter rural residenciable en la conceptuación de la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*[22]. Ello concita que realicen actuacio-

21 Pequeñas subvenciones por cuantías de: Alto Gallego: 9.847€; Bajo Cinca: 10.454€; Campo de Belchite: 5.702€; Campo de Daroca: 4.276; Cinca Medio: 11.404€; Hoya de Huesca: 16.632€; Ribagorza: 7.413€J; Jacetania: 16.299€; Monegros: 11.404€; Ribera Baja del Ebro: 17.582€; Sobrarbe: 9.527€.; Somontano de Barbastro: 7.603€; Tarazona y el Moncayo: 1425€; Maestrazgo: 5.702€; Matarraña: 9.504€; Comunidad de Albarracín: 3.801€.

22 Esta Ley entiende por medio rural (art.3) "*El espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2*". La misma, de marcado carácter programático que no parece haber alcanzado logros aparentes, tiene continuación en Aragón con la *Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón*. Igualmente de carácter propositivo, enumera a lo largo de

nes y propuestas para su desarrollo endógeno tratando de hacer posible la pervivencia de los pequeños municipios, y, en definitiva, la revitalización de su territorio en todos sus aspectos aunque en puridad no les hayan sido transferidas formalmente competencias al respecto. Unido a lo anterior la herencia de antiguas mancomunidades y otras circunstancias conducen a que al menos 21 comarcas dispongan de agentes de empleo y desarrollo local que realizan tareas de dinamización de recursos endógenos e impulso de empresas, o de capacitación de trabajadores mediante las tradicionales escuelas taller que, además de formarlos, mejoran instalaciones, infraestructuras y equipamientos en las comarcas.

Ligado a lo anterior destacan los denominados *"Programas Experienciales de Empleo y Formación"* en los que el aprendizaje y la cualificación se alternan con el trabajo productivo, siendo contratados los alumnos-trabajadores mediante la modalidad de contratos para la formación y el aprendizaje. Tras la última convocatoria de este programa realizada por Orden EEI/716/24, de 21 de Junio, se concedió significativa financiación a 10 comarcas[23] por un importe total de 3.275.451€.

3. Personal de oficios y ayuda para instalaciones, brigadas comarcales y servicios de vialidad invernal

Es frecuente, aunque no absolutamente generalizada, la disposición de algún personal de oficios varios o polivalentes que facilite actuaciones de mantenimiento, reparación o pequeñas instalaciones que a veces se desenvuelven como

98 extensos artículos infinidad de propuestas y posibles medidas y actuaciones de impulso en los más variados campos de la acción pública con el designio de *"revitalizar el medio rural y sus municipios para dotar de una mejor funcionalidad a los que más sufren la despoblación catalogados como dependientes según la estructura de asentamientos de Aragón, desde una perspectiva comarcal*". De esta manera, entiende que *"El ámbito de actuación para la consecución de una funcionalidad adecuada y con servicios de calidad deben ser las comarcas"*. De momento, esa infinidad de propuestas no parece que se hayan materializado, si exceptuamos el régimen especial de fiscalidad diferenciada dispuesto en su DF 2ª que contempla algunas bonificaciones en IRPF, ITPAJD y Sucesiones y Donaciones para personas radicadas en asentamientos de "extremo" o "alto" riesgo de despoblación cuyas definiciones la propia norma establece, así como algunas actuaciones cual puede ser la reciente puesta en marcha de la denominada "Academia Rural Digital" financiada al 100% por Fondos Nex tGeneration EU, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

23 Bajo Martin, 294.796€; Andorra Sierra de Arcos, 294.796€; Cinca Medio 471.674€; Cinco Villas, 294.796€; Comunidad de Calatayud, 294.796€; Hoya de Huesca, 287.500€; Jacetania, 294.796€; Monegros 287.500€; Ribera Alta del Ebro; 294.796€; Somontano de Barbastro, 460.001 €.

asistencias a los municipios de la comarca y para lo que cuentan con algún tipo de maquinaria, equipos o vehículos. Por lo general su número oscila entre 1 y 4 trabajadores. Algunas disponen de un parque o equipo más consistente cual es el caso de las comarcas de Bajo Aragón, Ribagorza, y, muy significativamente la Comarca del Somontano de Barbastro, a la que podríamos añadir Monegros con su empresa "Monegros Medioambientales SL" antes citada. Alto Gallego y el Maestrazgo disponen de equipos para colaborar en problemas de vialidad invernal.

V. SERVICIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS Y MEDIOS INTERNOS GENERALES

Las comarcas, por lo general, presentan reducida organización administrativa con la figura del secretario-interventor a la cabeza -alguna dispone también de interventor e incluso gerente comarcal- que dirige un pequeño equipo de administrativos y técnicos sin perjuicio de que alguno de estos atienda, si es necesario, funciones administrativas en los servicios más destacados de la comarca como puede ser el de Asistencia social en sus diversas facetas.

VI. ASISTENCIA Y COOPERACION CON LOS MUNICIPIOS

Aunque las leyes de 32[24] comarcas dispongan de forma imperativa la creación de "*un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en las materias jurídico-administrativa, económica, financiera y técnica*", en el TRLCA (art.12) tal obligación quedó en simple posibilidad que, como era de esperar, no se ha llevado a la práctica.

La solvencia con que la desempeñan las tres diputaciones provinciales aragonesas que incluso prestan asesoramiento a las comarcas, caso de la Diputación de Zaragoza, aconsejaban y aconsejan no hacerlo. En efecto y salvo error, ninguna comarca ha creado formalmente servicios de esta clase cual se deduce del examen de todas las plantillas comarcales. Tampoco articulan planes de cooperación propiamente dichos fuera de alusiones a cooperación municipal en sus planes estratégicos de subvenciones. No obstante, dado que el contenido y ejercicio de las competencias transferidas tiene una evidente repercusión en los municipios, puede esto considerarse de algún modo la traducción del fin de cooperar

24 La Ley de creación de la Comarca Central en su art. 6 condiciona esa obligación a que lo solicite el 20% de los municipios que la integran.

con los municipios que recoge el art. 1.3 del TRLCA. En cualquier caso no hay que descartar la reconsideración de esta problemática dentro de un debate serio y con vocación de alcanzar efectos legales efectivos sobre el papel de diputaciones y comarcas en un marco aragonés de una supramunicipalidad compartida.

VII. FINANCIACIÓN

Se articula fundamentalmente mediante trasferencias que a través de distintas vías dispensa la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, en sus presupuestos (gastos) figura la sección 26 destinada "A las administraciones comarcales" que consigna para cada comarca una cantidad anual desagregada en 3 subconceptos: a) gastos de personal; b) mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales; y, c) como costo del traspaso de funciones y servicios asumidos por la comarca. Su cálculo e importe viene dado en función de baremos y fórmulas que combinan cantidades lineales con aportaciones variables en proporción a su población y el número de municipios. De la Comunidad Autónoma también obtienen significativa financiación suplementaria vía subvenciones y convenios muchos de ellos referidos precedentemente.

La financiación se completa en exigua medida con la exacción de tasas y precios públicos que pagan los usuarios de algunos servicios y actividades. Las leyes comarcales (art. 27) y el TRLCA (art.70) prevén aportaciones municipales que serán obligatorias y cuya cuantía global se fijara en el presupuesto comarcal distribuyéndose entre sus municipios en función de su número de habitantes, recurso muy parcialmente utilizado. Obviamente, sus municipios efectuarán aportaciones ó contribuciones como contraprestación de servicios prestados (p.ej. algunos servicios sociales, recogida residuos, mantenimiento de puntos limpios). También se financian por otras fuentes residuales como la suscripción de convenios para la financiación de acciones concretas con el Estado, las diputaciones provinciales, e, incluso, con particulares y empresas (Ecoembes).

VIII. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. Balance

Al objeto de pergeñar un balance sobre la experiencia comarcal aragonesa resulta conveniente señalar un referente con el que contrastar resultados. A tal fin parece adecuado acudir a esa ya lejana propuesta "*Para una política de organización territorial de Aragón*" aprobada por las Cortes aragonesas en 22-XI-1991.

Sus principios programáticos sobre un futuro nivel intermedio o comarcal se condensaban así: *"Estos ámbitos comarcales, por su adaptación al territorio, su funcionalidad y su idoneidad para la organización de diversos servicios puede institucionalizarse como nivel territorial intermedio que preste apoyo a los pequeños municipios, desempeñe funciones de carácter supramunicipal y permita una descentralización de competencias de otras instituciones de mayor ámbito territorial, autonómico y provincial"*. Y justamente a ese ámbito comarcal habría de confiarse *"la promoción y gestión de servicios propios, la promoción del desarrollo económico en todos sus aspectos -fomento del empleo, formación y aprovechamiento del potencial de cada zona-"*. Concluía la propuesta indicando que ese apoyo a los pequeños municipios habría de focalizarse *"en el ejercicio de aquellas actividades que no puedan desempeñar aisladamente",* funciones estas *"adecuadas para su desempeño por la comarca"*. Puede afirmarse que este ideario -como un desiderátum de "redención de las comarcas" en la simbología orteguiana- suponía un formidable desafío sobre todo si, en verdad, se pretendía que las futuras comarcas fueran actores principales en la vertebración del territorio, la descentralización de Aragón, el apoyo e impulso de sus municipios, y, en el desarrollo económico en todos sus aspectos en sus respectivas zonas.

Sin embargo ese afán comarcalizador de máximos, por la fuerza de la realidad, se fue atemperando progresivamente. La Ley de Comarcalización de 1993 hablaba en su preámbulo de "abordar con prudencia" la creación de este nuevo nivel supramunicipal no considerando viable su implantación inmediata como entidad generalizada. No obstante y pese a señalar la posible configuración diferenciada de las futuras comarcas en función de sus peculiaridades específicas, se acabó diseñando un marco normativo general que se convirtió en el uniforme rígido y estandarizado de todas ellas.

Seguramente no podía ser de otra manera. La recién nacida autonomía aragonesa con un amplio territorio pero con poco más hoy de 1.350.000 habitantes en que su capital e hinterland -enorme competidor de irresistible atracción centrípeta- agrupa casi el 60% de los aragoneses y concentra las mayores posibilidades de desarrollo, no podía correr el riesgo de embarcarse en un proceso comarcalizador que no controlara perfectamente, o, que le hiciera sombra. El resultado ya lo sabemos: 33 comarcas, algunas artificiosas, y pese a su gran diversidad cortadas por un mismo patrón legal y dotadas de una autonomía "sui géneris" que las hace fuertemente dependientes y por tanto sumisas a su creador: la Comunidad Autónoma de Aragón. Cabe preguntarse si el inicial amplio armazón competencial que acabaría plasmado en un farragoso sistema de lista cerrada pero de puesta en marcha controlada y gradual, no es una herramienta de sumisión blanqueada eufemísticamente como "interiorización autonómica".

Al hacer balance, irremediablemente subjetivo, transcurrido casi un cuarto de siglo de la creación de la primera comarca -la del Aranda- cabe preguntarse si ha merecido la pena, si se han cumplido los objetivos. La respuesta es difícil y ambigua. Es evidente que la inquietud e interés ciudadano por su territorio en un Aragón invertebrado precisaba de nuevas fórmulas para incentivar su desarrollo y propiciar el acercamiento del poder político y de la administración al ciudadano en los distintos espacios que lo componen. Que ello exigiera ineluctablemente la creación de un nuevo nivel político-administrativo local de carácter supramunicipal, puede ponerse en cuestión; como también, y esto es importante, debería dilucidarse hasta qué punto resultan verdaderamente eficaces estas nuevas entidades locales a la luz las características que hoy exhiben.

En ese ambiguo balance sobre el proceso y resultado, que adelanto como de luces y sombras, podemos distinguir dos etapas:

A. La primera, coincidente con los gobiernos PSOE-PAR 1999-2011, podría denominarse de "euforia comarcal". Se caracterizó por la acelerada e incentivada creación de 32 de las 33 comarcas previstas que concluyó en 2003 pespunteadas por las leyes de medidas de comarcalización, de creación del Consejo de Cooperación Comarcal y de las primeras -y por hoy ultimas- transferencias oficiales de funciones y servicios; euforia que continuó hasta las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2011. En ese amplio periodo, -en el que confluye la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 y de los textos refundidos de las leyes de comarcalización- se habilitan generosamente desde la DGA -con el decisivo impulso del PAR, y la anuencia del presidente socialista en los afanes comarcalistas de su vicepresidente regionalista[25]- recursos financieros y acciones para conseguir la instalación y el despegue de las nuevas comarcas, empresa no sencilla. Sirvan de ejemplo, ya constituidas y en funcionamiento 32 comarcas, las dotaciones del presupuesto autonómico del año 2005 en la sección 26: 62.166.832€ para gastos de personal, mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales, traspaso de funciones y servicios, y, fondo cohesión comarcal, a las que habría que añadir las del programa de política territorial -sección 11- por 28.858.231€ (especial para instalación de sedes etc.). Estas cifras de

25 Manifiesta Biel Rivera (2024) con orgullo y fervor comarcalista, su esfuerzo para explicar las bondades de la comarca: "A estos efectos diré que como mínimo, visité las 33 comarcas tres veces: para explicarlo, para participar en la constitución de la comarca y para inaugurar su sede comarcal… así que no me libré de un centenar de viajes y miles de kilómetros". *Memoria de la Política. Recuerdos de un turolense*. Zaragoza: Mira Editores. p. 260.

transferencias corrientes "normalizadas" se incrementaban con las dimanantes de los diversos convenios de delegación de competencias o encomiendas de gestión por parte de la DGA. Dispuso el Gobierno regional de ese tiempo un sólido aparato de estudio, puesta en valor y promoción[26] del fenómeno comarcal. Muestra de ello es la colección "Territorio" que publicó desde 2001 hasta 36 volúmenes, uno por comarca, a cargo de reconocidos especialistas, el último en 2011 sobre la no nacida Comarca Central, y puso en marcha el Observatorio Aragonés de las Comarcas configurado como órgano de apoyo técnico del Consejo de Cooperación Comarcal del que constan trabajados informes y que actualmente parece inactivo, o, al menos sin publicación de resultados.

B. La segunda etapa, a partir de 2011, podría calificarse de rutinaria actividad y menor atención a la problemática comarcal por parte de los distintos gobiernos autonómicos. En este periodo las comarcas han tratado de ejecutar con resignada pero quizá complacida[27] sobriedad las competencias asignadas, cumplir las delegaciones y encomiendas conferidas, y asimilar las a veces inconcretas asignaciones competenciales que a modo de brindis al sol han venido adornando diversas leyes autonómicas sectoriales. Quizá por su complicación, nuevos criterios políticos sobre la institución comarcal, e incluso por un discreto interés por parte de las mismas, no se ha abordado con seriedad la transferencia oficial de los paquetes segundo[28] y tercero[29] de las competencias previstas. Ese estancamiento -hablaríamos de desfondamiento de aplicarse el efecto de la inflación- tiene su expresión en la contracción de las asignaciones presupuestarias

26 La DGA ya desde los inicios del proceso impulsó la adopción de señas de identidad corporativa y emblemática comarcal (Decreto 355/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los criterios técnicos básicos para la adopción de Escudos y Banderas por las Comarcas de Aragón), activando campañas para darlas a conocer e identificarlas sobre el territorio.

27 Calvo y Ruata. (2024). «Comarcalización de Aragón, treinta años de andadura». *Revista Aragón turístico y monumental*, 396. p. 49.

28 El segundo paquete se integraría con competencias en: Protección del medio ambiente; Transportes; Artesanía; Ferias y mercados comarcales; Protección a los consumidores y usuarios (aunque como se ha visto las comarcas desarrollan ya algunas funciones y servicios de esta naturaleza).

29 El tercer paquete lo compondrían competencias en materia de Ordenación del territorio y urbanismo; Sanidad y salubridad pública; Agricultura, ganadería y montes; Energía, promoción y gestión industrial; Enseñanza, e incluso otras que la Comunidad Autónoma, desgajándolas de las suyas, pudiera asignarles.

para la financiación ordinaria de las comarcas. En la actual XI legislatura el presupuesto de 2024 consignó 63.521.435€ en la sección 26, añadiendo 14.800.000€ como "fondo de cohesión territorial para la despoblación" de no clara adscripción comarcal, y 7.142.980€ (fondo alternativo comarcas mineras)[30]. Como puede apreciarse, la genuina financiación autonómica de las comarcas, la de la sección 26 del presupuesto autonómico, en los últimos años está al mismo nivel que en el 2005 cuando el incremento del IPC desde ese año a 2024 se cifra en el 53,2%.

Avanzando en el balance cabe especular sobre el grado de cumplimiento de los objetivos marcados en aquella propuesta a las Cortes sobre política territorial de 1991:

En cuanto a funciones supramunicipales, el balance sobre las de *acción social* en sus distintas facetas resulta destacable. Su desempeño a este nivel apoyado en los centros comarcales de servicios sociales, por la facilidad de organizarla en un ámbito geográfico abarcable, conocido y dispensando en muchos casos las prestaciones a pie de municipio, posibilita una mejor atención e implica a su población como cantera de empleo comarcal. Del mismo modo, parecen acertadas las encomiendas y/o delegaciones autonómicas respecto de la asistencia a dependientes, desarrollo de programas específicos, atención a la mujer, a la infancia y adolescencia, así como otras actuaciones en la materia de interés compartido con la Comunidad Autónoma. Cabe objetar que la multiplicidad de convenios que tratan de articular un ejercicio descentralizado en las comarcas de funciones autonómicas no transferidas, así como de interlocutores complica innecesariamente su gestión que sufre de insuficiencia en cuanto a las contraprestaciones, y, al decir de algunos, dificulta la adopción de políticas comarcales diferenciadas en esta materia.

Otra actuación comarcal de carácter supramunicipal interesante y provechosa es la concerniente a *servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos* que ocupa la segunda posición en cuanto a costes en el conjunto de los servicios comarcales. Las cada vez mayores exigencias medioambientales obligan a desempeñarlas por entidades de suficiente masa crítica de la que en modo alguno disponen la mayoría de los municipios aragoneses. De ahí también que las comarcas se integren en consorcios impulsados por el Gobierno de Aragón a través de los cuales continúan los ciclos o procedimientos hacia una gestión más inte-

30 Como ejemplos de consignaciones presupuestarias en anteriores presupuestos pueden indicarse: a) 2013: 63.521.435€ (Sec.26) y 8.100.000€ (Fondo cohesión territorial). b) 2017: 59.558.828 (sec. 26) y 3.000.000€ (Fondo alternativo comarcas mineras). c) 2022: 63.521.435€ (Sec. 26) y 5.753.551€ (Fondo alternativo comarcas mineras).

gral de los residuos, léase compactación, tratamiento, valorización y, en su caso, reciclado o eliminación final. Parecen también insuficientes los recursos "ordinarios" comarcales para este cometido, así como algo laberínticas las opciones de subvenciones y convenios que coadyuven a su mejor desempeño.

Sobre el resto de competencias "propias" efectiva y oficialmente transferidas hasta el momento, no es fácil hacer un balance general dada la diversidad en múltiples aspectos de las comarcas. Podría decirse que sus contenidos son de baja intensidad y dispersión aunque por otra parte adaptados a los requerimientos en cuanto a temática, demanda, y protagonismo de los municipios y sus vecinos lo que conlleva, y esto tiene su importancia, el fortalecimiento de la identidad y satisfacción ciudadana, la puesta en valor de lo propio y del sentimiento de pertenencia a un especial territorio. Tampoco hay que minusvalorar el aliciente que para los políticos comarcales —y por ende a sus partidos- significa estar al frente o participar del eminente carácter prestacional de las comarcas, pues muchas veces -y perdónese la expresión popular— "más vale ser cabeza de ratón que cola de león".

Sorprende quizá la prestación por muchas comarcas de servicios oficialmente no transferidos pero importantes como enseñanza, educación de adultos, o fomento del empleo y de otras actividades que obedecen, frecuentemente, a herencias de precedentes mancomunidades. Su ejercicio en precario y a expensas de ayudas y convenios no siempre regulares y uniformes reclama su clarificación y, en su caso, estabilización.

Como resumen aproximado[31] del peso o incidencia económica que el ejercicio de todas las competencias propias e impropias representan en el conjunto de gastos de las 33 comarcas, podríamos establecer los siguientes porcentajes: acción social: 43%; recogida y tratamiento de residuos sólidos y otras actuaciones medioambientales: 24%. En el desempeño de las restantes (cultura, patrimonio, turismo, deportes, juventud, consumo, enseñanza, desarrollo endógeno, fomento del empleo etc.): el 16%, y en otros servicios y gastos generales un 17%.

Cabe preguntarse si el desempeño de las actuales funciones supramunicipales se acomoda plenamente al designio de descentralización autonómica (y provincial) que a favor de las comarcas predicaba aquella lejana propuesta de 1991. Parece que sólo hasta cierto punto puede hablarse de verdadera y nota-

31 Dada la dificultad de encontrar datos completos y homogéneos de todas las comarcas la estimación se ha realizado sobre la base de los presupuestos del año 2024 de ocho comarcas que los ofrecen desagregados aunque tal desagregación no observe en todos los casos la misma sistemática.

ble descentralización: las funciones y servicios de las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma son limitados como prueba que ningún empleado autonómico haya sido trasladado a las comarcas. Por lo demás, se encuentran condicionadas y sometidas a la sutil tutela que se desprende de un sistema de financiación comarcal cada vez más disperso, contingente y condicionado por los intereses del gobierno de turno. Como era de prever, delegaciones y encomiendas de las diputaciones a las comarcas son escasas o nulas.

En cuanto al objetivo de hacer de la comarca la instancia de progreso o al menos de sostén e incluso salvación de sus municipios, sería injusto negársela de modo absoluto. Sin embargo, sólo tenuemente sus acciones han contribuido a cambiar la estructura municipal aragonesa o conseguir su progreso demográfico accionando eficazmente contra la despoblación. En efecto, desde 2003 hasta 2024 solo han incrementado población, y algunas muy poco, 15 comarcas: Alto Gallego, Bajo Aragón, Caspe, Bajo Cinca, Cinca Medio, Central, Comunidad de Teruel, Hoya de Huesca, Jacetania, La Litera, Ribagorza, Ribera Alta del Ebro, Sobrarbe, Somontano de Barbastro y Valdejalón, constatando, además, que su crecimiento se debe en la mayoría de los casos al de su capitalidad pero no al de sus municipios. Según datos de 2024 ofrecidos por el Instituto Aragonés de Estadística trece comarcas habrían de calificarse como "desierto demográfico" al contar con menos de 10 habitantes por km^2.

Y sobre el desiderátum de las comarcas como motor del desarrollo económico de sus territorios, tampoco hay logros considerables[32]. Según el Índice Sintético de Desarrollo Territorial publicado últimamente en su versión corregida por Orden DDJ/466/2024, de 6 de mayo, y correspondiente a 2021, 17 comarcas[33] no alcanzan el nivel mínimo de 100, lo que significa escaso desarrollo que debería impulsarse preferentemente desde políticas públicas. Obviamente la mayoría de ellas también perdieron población. Pese a todo, no hay que sosla-

32 Infante Diaz (2010) "Las Comarcas, por sí mismas, solo son gestoras de lo que antes gestionaba la Diputación General de Aragón, aunque tengan un mayor conocimiento de sus circunstancias socio-territoriales que, en teoría, supone una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Así los nuevos entes, por muy consolidados que estén, no sirven para dinamizar el territorio: son exclusivamente administradores de pobreza". «Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 52. p. 74.

33 Son las comarcas de: Ribagorza, Monegros, Campo de Borja, Aranda, Ribera Baja del Ebro, Comunidad de Calatayud, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Bajo Martín, Campo de Daroca, Jiloca, Cuencas Mineras, Andorra Sierra de Arcos, Maestrazgo, Sierra de Albarracín, Gudar Javalambre, y Matarraña.

yar que el conjunto de las administraciones comarcales contribuye a la aportación de empleo en sus territorios constituyendo -salvas las distancias y valga la expresión- "una empresa de servicios" que gestiona presupuestos que en conjunto sumaban 168.019.832€ en 2024 en los que teóricamente habría que considerar incluidos del orden de 40.000.000€ en convenios más o menos estables aunque a veces no figuran en algunos presupuestos comarcales de ese año. Y a esto habría que añadir otros más coyunturales entre los destacan los correspondientes al Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de 2023/24 financiado fondos Next Generation que suman 30.3394.259€. Esa "costosa empresa de servicios" cuenta según plantillas de ese año nada menos (y nada más) que con 2.595 empleados y trabajadores si bien un número no despreciable de ellos con contratos temporales o a tiempo parcial[34].

Así pues y como resumen del balance lo ya dicho: luces y sombras. Luces que para algunos son mayoritarias y fulgurantes, mientras que para otros las sombras son las que predominan. Se aporta el testimonio de dos destacados políticos aragoneses que recientemente han publicado memorias. En sus ya citadas, D. José Ángel Biel, que se confiesa, *"el principal muñidor político de la idea* [el proyecto de comarcalización]", lo define como "*el proyecto de descentralización política y administrativa más importante desarrollado hoy en Europa. Proyecto que todavía está a medio camino, a pesar de ser más necesario que nunca"*, y remacha: *"las comarcas constituyen la base ideal para racionalizar la administración, creando un modelo de organización territorial moderno"*. Por su parte, D. Javier Lamban, presidente en su día de la Diputación de Zaragoza, y luego del Gobierno de Aragón entre 2015 a 2023 se despacha así en las suyas[35]: *"…hubo también intentos desde Zaragoza de sustituirlas [diputaciones] por unas comarcas creadas por intereses puramente partidarios. Al final, ni unos ni otros lo han conseguido. Eso sí, ahora se superponen diputaciones y comarcas, lo cual no deja de ser un despropósito.*

34 Pese a estas circunstancias, la suma de gastos de personal que refleja el conjunto de los presupuestos comarcales de 2024 ascendía a 89.323.386€ respecto a la cifra de 168.019.832€ del total de los 33 presupuestos comarcales. Quizá resulte de interés comparar estas magnitudes con los gastos de personal que figuran en los presupuestos de las tres diputaciones aragonesas de 2024, 93.372.730€, siendo el total de los tres presupuestos provinciales de 2024 de 392.291.414€. También merece compararse el número de trabajadores y empleados comarcales según plantillas de ese año, los indicados 2.595, y el de las tres diputaciones, 1.721 también según las plantillas de 2024.

35 Lambán Montañes, (2024) *Una Emoción Política*. Madrid. La Esfera de los Libros. p. 191.

2. PERSPECTIVAS

Dada la conformación política actual en la región y el perfil de sus actores, no parece que sea el momento más propicio para una reflexión serena con el compromiso firme de abordar en profundidad la definición y el futuro comarcal que se ha quedado a medio camino según criterio generalizado. No obstante, debería intentarse en un amplio foro pluridisciplinar[36] -ampliatorio de lo que representa el oficial Consejo de Cooperación Comarcal y el hoy desdibujado Observatorio Aragonés de las Comarcas- tratar al menos de discernir los posibles caminos a seguir ante la actual encrucijada, y, las consecuencias previsibles de tomar uno u otro derrotero. Con evidente atrevimiento se pueden conjeturar las siguientes las opciones:

A. Continuar actuando en la línea actual, y en consecuencia ejercer como hasta ahora las competencias en su día transferidas, si acaso retocando los parámetros para mejorar la financiación reglada (la famosa sección 26 cuyos tres conceptos carecen hoy de significación tras el asentamiento comarcal, debiendo por tanto simplificarse), y continuar, en un sálvese quien pueda, a la caza de las subvenciones y convenios que pudieran ofrecer el Gobierno regional u otros.

B. Iniciar el desmantelamiento de las comarcas como entidades locales para acabar con ellas. Obviamente esta opción parece excesiva. No es razonable desandar radicalmente el camino trabajosa y medianamente consolidado, y destruirlo a la vez. En cualquier caso habría que articular el recambio: ¿acaso retomar la administración autonómica las competencias transferidas para ejercerlas mediante servicios y oficinas propios destacados en las principales ciudades del territorio?, ¿!resituar algunas en las diputaciones!? La opción no parece viable, pero nada es imposible.

C. Revolucionar el sistema. Aprovechando esa corriente que pregona la competencia absolutamente exclusiva de las Comunidades de Estatuto reformado sobre el régimen local (caso de Aragón), abrir un nuevo proceso comarcal para llegar a un mapa y diseño radicalmente diferente. En este, las nuevas o reformadas comarcas, cada una a su manera en función de sus características idiosincrásicas, geográficas, demográficas y socioeconómicas, contarían con gobiernos mayoritarios constituidos mediante elección directa, incrementarían significativamente sus competencias desgajadas de las autonómicas y las reorientarían decididamente

36 ¿Quizá precedida la constitución de este foro por la celebración de un congreso de amplio espectro que pudiera prepararlo e impulsarlo?

hacia sus municipios para, en determinados casos, aproximarse -en lo constitucionalmente posible-a la figura de la "comarca-municipio". Naturalmente, habría de aumentarse significativamente la financiación asegurando su estabilidad mediante participaciones preestablecidas sobre los recursos autonómicos y provinciales. De esta manera se eliminaría la necesidad de acudir a delegaciones y encomiendas, desligándose por tanto de tutelas y controles autonómicos, y constituyéndose, además, en efectivo contrapoder frente al de las diputaciones provinciales que aunque no las podrían sustituir habría que redefinirlas significativamente en beneficio de las comarcas No parece factible que algún gobierno autonómico, y menos el actual, se atreva a impulsar esta vía, y si la emprendiera pronto la abandonaría, a no ser que toda esa "revolución comarcal" no fuera sino un "remedo lampedusiano" [37].

D. Buscar soluciones intermedias en las que manteniendo las comarcas su carácter de entidades locales prestadoras de sensatos servicios de carácter supramunicipal y promotoras del desarrollo de su territorio, se imbriquen más en la vida y problemática de sus municipios en orden a su sostenimiento y revitalización, pues, como apunta el prof. López Ramón, la única esperanza de cierto reequilibrio territorial es la que puede proceder de las mismas colectividades afectadas[38]. Ello conllevaría abrir opciones de reconfiguración de las comarcas aplicando el principio de diferenciación que habría de contemplar incluso formulas diversas de constitución, organización, gobierno, régimen de funcionamiento y de administración dada la notable diversidad de los distintos espacios territoriales de Aragón, sin obviar la posibilidad de modificar sensiblemente el actual mapa comarcal. En esta hipótesis debería considerarse seriamente -pues hace ya mucho que se superó la tesis de "Zaragoza contra Aragón-[39] el papel de esta y su espacio cuasi metropolitano como motor de Aragón en el que se

37 Con la expresión "remedo lampedusiano" se quiere traer a colación las palabras del reconvertido garibaldino Tancredi Falconeri a su tio el príncipe de Salina: "se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi". *Il Gattopardo*. Tomasi di Lampedusa. (1957). Milano. Universale Economica Feltrinelli, 86 edizione 2005. p.41.

38 López Ramón (2019). «La lucha contra la despoblación rural». *Anuario del Gobierno Local*. 2019.1. pp.143-144

39 Mario Gaviria coautor del famoso ensayo de ese título junto con Enrique Grilló de 1974, escribiría con David Baringo en 2004 un libro con el expresivo título de *Aragón es Zaragoza, 25 años de ciudad*. Edición de la Diputación Provincial de Zaragoza y Asociación de exconcejales democráticos de Zaragoza.

insertan muchos de los municipios con mejores expectativas y que hoy se integran la Comarca Central cuya conformación, status, competencias, e incluso existencia, merecen seria reflexión[40].

En esta vía intermedia las comarcas en cuanto a competencias propias habrían de contar, en el marco de ese principio de diferenciación, con un elenco claro, sencillo y plausible, potenciando las más básicas y rentables socialmente (p.ej. acción social) sin perjuicio de conservar las más enraizadas y acordes con las aspiraciones, modus vivendi y tradiciones de los municipios y sus habitantes siempre en función de sus reales posibilidades y masa crítica. Se abandonaría la actual rígida homogeneidad, pero dotándolas de la necesaria flexibilidad que evitara en lo posible tener que ejercerlas bajo el paraguas autonómico de delegaciones de competencias, encomiendas de gestión y otras inespecíficas formulas colaborativas.

Y en esa búsqueda de mayor compenetración comarca-municipios debería acudirse a la colaboración público-privada[41]en el ejercicio de aquellas competencias que siendo en principio comarcales inciden más significadamente en la vida de sus municipios y vecinos. Habría que explorar la posibilidad de nuevas funciones compartidas de iniciativa económica local como promoción de vivienda —conectada, en su caso, hacia un turismo más sostenible y a la vez que más rentable—, o la prestación a los ciudadanos y pymes locales especialmente agroalimentarias y turísticas, de asistencia informática coadyuvando a la transformación digital, así como servicios de otra naturaleza mediante fórmulas empresariales de economía mixta (comarca/municipios/empresas privada). Asimismo, parece conveniente incrementar su ¨profesionalidad" y aligerar su actual cuerpo político con un sistema de elección que propicie gobiernos más pequeños y de mayoría. Obviamente, sería preciso racionalizar y estabilizar la financiación, incluso con fórmulas más diferenciadas en favor de las que muestren mayor fragilidad y despoblación. Esto se aseguraría mediante criterios preestablecidos de participación en los ingresos autonómicos a pesar del obstáculo que

40 Al respecto conviene recordar la DA 16ª del TRLCA que establece: *"En el caso de que por Ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial"*

41 Gimeno Feliú, (2024): "Es momento de más y mejor colaboración público-privada, para lo que hay que "cambiar el rumbo" tanto de la regulación y de su interpretación (excesivamente formalista) como de la gestión de estas fórmulas para superar la inercia del procedimiento y avanzar en la idea de proyectos". «La colaboración público-privada en un contexto de moderrna gobernanza económica al servicio de la ciudanía». *Revista General de Derecho Administrativo*, 65, p.28.

puede suponer el hoy art. 155de la Ley de Haciendas Locales[42]. Naturalmente, todo esto exigiría, para empezar, una reflexión profunda del papel y cometidos de diputaciones y comarcas discerniendo si conviene más supramunicipalidad y supracomarcalidad para las primeras, y, por ende más intermunicipalidad para las segundas; y ello sin obviar la posibilidad de otros entes supramunicipales de nueva creación[43], fundamentalmente la articulación legal del área metropolitana de Zaragoza y dentro de ella la definición de los diversos papeles de la capital y municipios circundantes, así como su incidencia sobre las otras entidades supramunicipales (comarcas y provincias). Naturalmente este complejo proceso no exento de condicionantes constitucionales y de legislación básica estatal[44] habría de acarrear una nueva Ley de Administración Local de Aragón y ajustes significativos en normas sectoriales por afectar ese nuevo diseño comarcal a todo el sistema local y al propio gobierno y administración de Aragón. Como puede comprenderse no es tarea fácil. No obstante, aunque los tiempos anuncien un pacato conformismo quizá convenga no olvidar a Virgilio: *audentis Fortuna iuvat*[45].

42 El art. 155 de la LHL dice así: "Recursos de las comarcas.1. Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en esta ley ni percibir participación en los tributos del Estado. 2. Las leyes de las comunidades autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos, creen en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios determinarán los recursos económicos que se les asignen".

43 Barrero Rodríguez, (2019) sobre las áreas metropolitanas apunta sagazmente que "Las Comunidades Autónomas, son ellas las que han de crearlas, no se han mostrado proclives a la instauración de este nivel de gobierno del territorio, pues, como se ha dicho, ven en estas entidades «a un competidor peligroso, más aún si son gobernadas por una fuerza política adversaria". «De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?». *Documentación Administrativa nueva época* ,6. p. 89.

44 Velasco Caballero (2022) "Una eventual reestructuración general del gobierno local, en el ámbito rural, pasa por la actualización y adaptación de las estructuras territoriales supramunicipales. Por lo que en este punto, y dada la diversidad rural en España, la función de la LBRL no puede ser uniformadora, sino facilitadora"; aconsejando más adelante: "una regulación básica estatal dual, compuesta por preceptos aplicables sine qua non y otros preceptos desplazables por las leyes autonómicas (o incluso por normas locales, cuando no lo impidan las leyes autonómicas". «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo» *Anuario de Derecho Municipal* 2021. 15. pp. 30 y 38.

45 Virgilio Marón. La Eneida, Canto X, verso 284.

IX. FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrero Rodríguez, Concepción (2019). «De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?». *Documentación Administrativa, 6,* pp.81-102.

Biel Rivera, José Ángel. (2024) *Memoria de la Política. Recuerdos de un turolense*. Zaragoza: Mira Editores.

Calvo Palacios, José Luis y Pueyo Campos, Ángel. (2006): «La Comarcalización de Aragón». En Romero, Joan y Fariños, Joaquín (eds.). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia. Universitat de Valencia, pp. 149-186.

Calvo y Ruata Pablo. (2024). «Comarcalización de Aragón, treinta años de andadura». *Revista Aragón turístico y monumental*, 396, pp. 47-53.

Carbonell Porras, Eloisa. (2016) «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional». *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, pp. 105-149.

Colás Tenas, Jesús. (2021). «Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la Recuperación.» *Cuadernos de Derecho Local*.55, pp. 37-51.

Cofrades Aquilué, Lucía. (2024): «La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 21, pp. 200-217.

Embid Irujo, Antonio. (1996): «La provincia y el papel de las diputaciones provinciales en Aragón» en *La provincia en el Estado de las Autonomías*. Fundación Pi i Sunyer. Diputación de Barcelona. Marcial Pons, pp. 131-15.

Fernández Farreres, Germán. (2008) *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?*.Madrid: Cuadernos Civitas.

Gaviria Labarta, Mario y Baringo Ezquerra, David (2004). *Aragón es Zaragoza, 25 años de ciudad*. Zaragoza: Diputación Provincial de Zaragoza y asociación de exconcejales democráticos de Zaragoza.

Gimeno Feliú, José María. (2024) «La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudanía». *Revista General de Derecho Administrativo*, 65, pp. 11-33.

Infante Díaz, Jorge. (2010) «Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica». *Boletín de la Asociación Española de Geografía* 52, pp. 59-80.

Lambán Montañes, Javier. (2024) *Una Emoción Política*. Madrid: La Esfera de los Libros.

López Ramón, Fernando. (2019). «La lucha contra la despoblación rural». *Anuario del Gobierno Local*.2019.1, pp. 125-147.

Melendo Segura, Gloria. (2008) «La organización territorial propia de Aragón» en *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón 2007*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Vicepresidencia, pp. 181-204.

Salanova Alcalde, Ramón. (1999). «El modelo aragonés de comarcas. La creación de las comarcas y la delimitación comarcal» en *La Comarcalización de Aragón*.Zaragoza: Cortes de Aragón/Derecho, pp. 15-63 y 171-182.

«Las Comarcas». (2010) en *Tratado de Derecho Público Aragonés*. Madrid: Civitas, pp. 789-808.

Estructura local de Aragón y organización del territorio. (2017) Zaragoza: Institución Fernando el Católico.

«La Ley 8/2019, de 20 de Marzo, de Creación de la Comarca Central» (2020). *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2019*, 11, pp. 421-436.

Tomasi di Lampedusa Giuseppe. (1957) *Il Gattopardo*. (1969). Milano: Universale Economica Feltrinelli, 86 edizione, 2005.

Velasco Caballero, Francisco. (2022). «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo». *Anuario de Derecho Municipal* 2021. 15, pp 23-48.

Virgilio Marón, Publio. *La Eneida*. Libro X, verso 284.

https://comarcas.aragon.es/ , sitio Web del Gobierno de Aragón.

Sitios web de las 33 comarcas aragonesas.

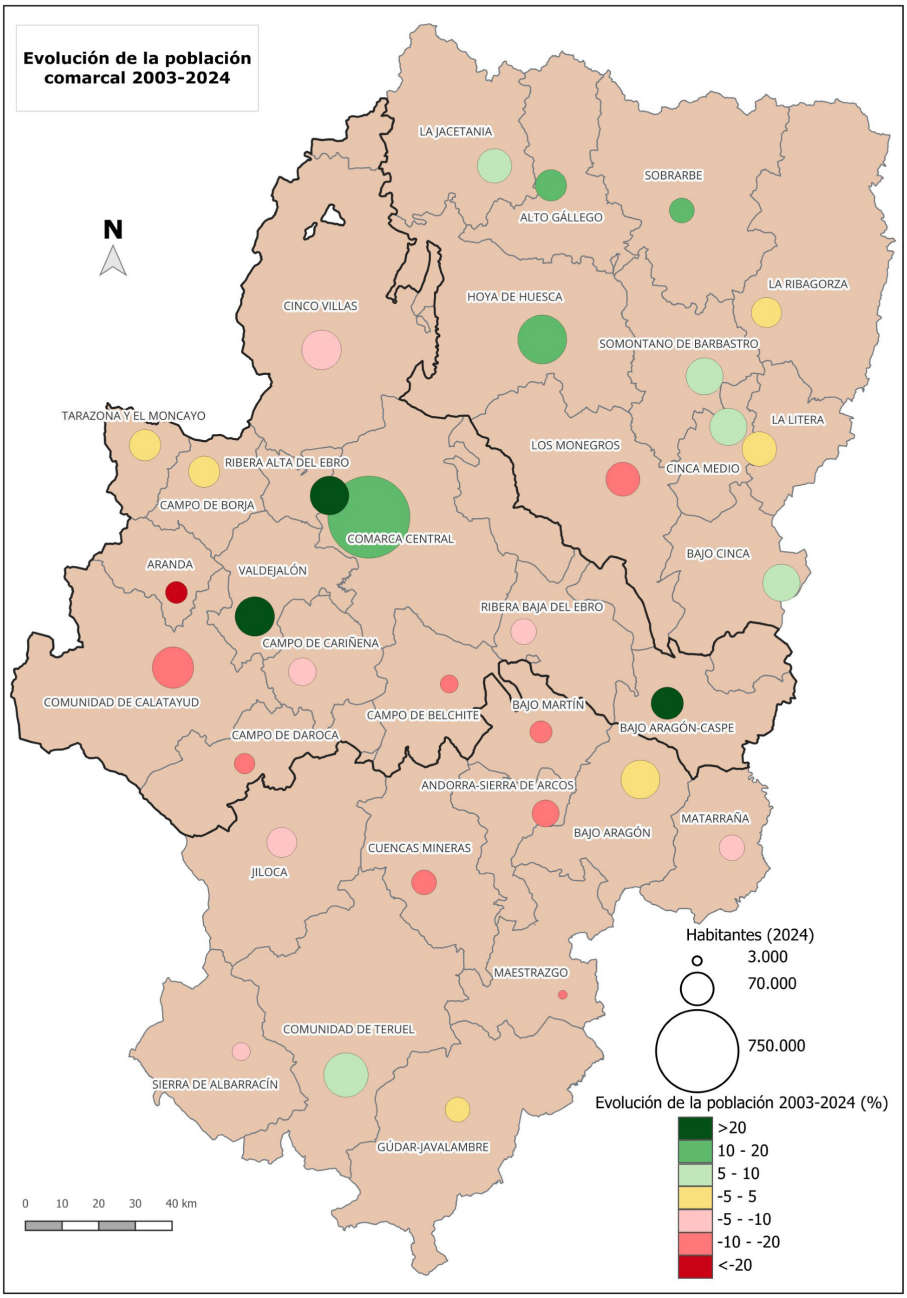
Mapas: Castellano Lafuente, Luis A. (2025)

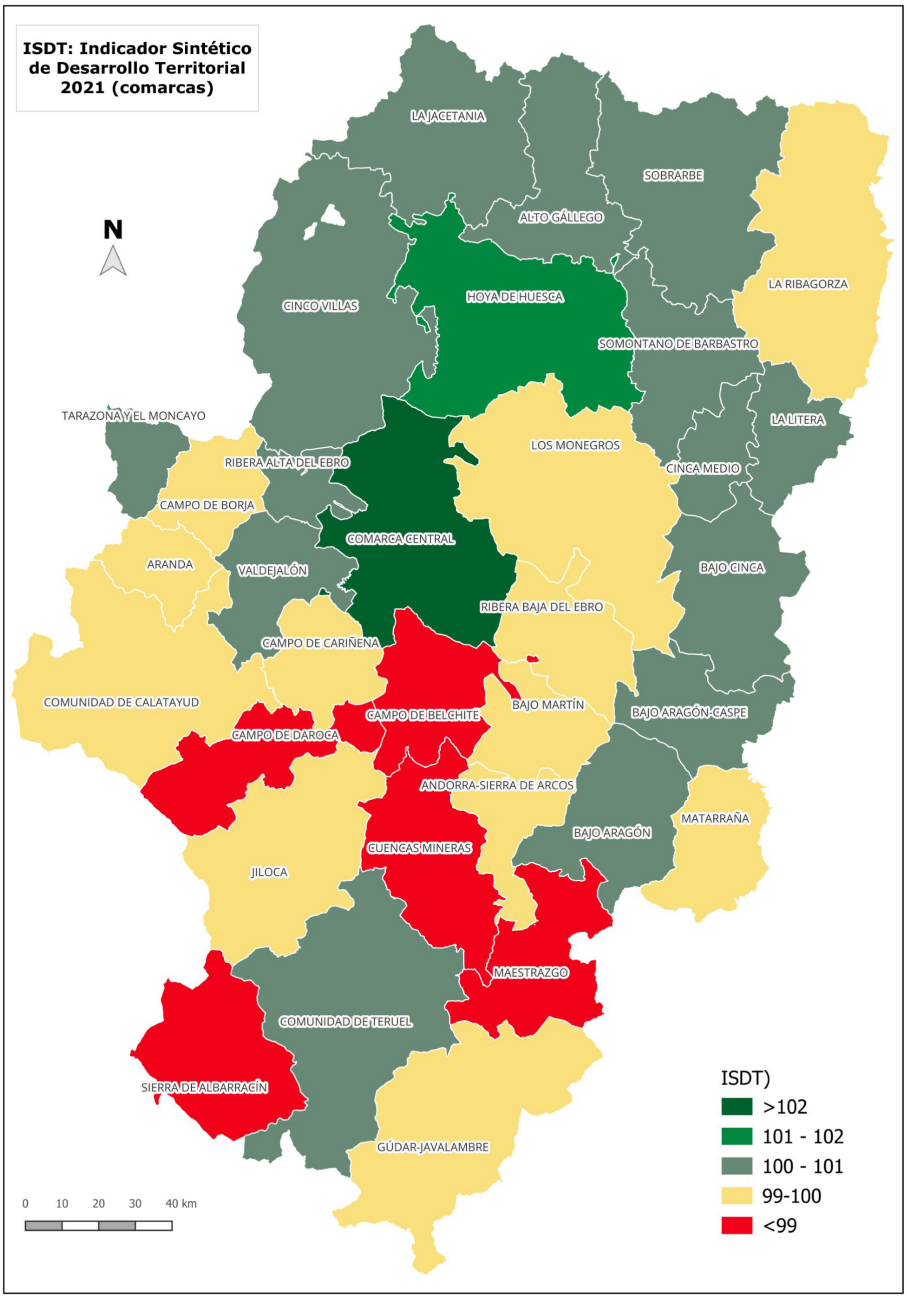
X. ANEXOS: CUADRO Y MAPAS DE POBLACIÓN, PRESUPUESTOS E ÍNDICE SINTÉTICO DE DESARROLLO COMARCAL

Comarca	N.º Municipios	Nº Entidades singulares	N.º Habitantes 2024	Pto. Total 2003	Pto. Total 2024	Pto. 2024 Ingresos Transf. DGA y otros	PTO. 24 Gastos Personal	Personal en Plantilla 2024	Índice sintético desarrollo comarcal 2021
Alto Gállego	8	93	14.143	6331623	6.564.714	6.300.714	2.941.477	78	100,506
AndorraSierra de Arcos	9	10	9.564	2428236	3.300.624	2.264.290	2.041.824	47	99,695
Aranda	13	14	6.120	2147404	2.825.439	2.396.416	1.486.101	40	99,587
Bajo Aragón	20	23	28.673	3171715	5.099.168	4.525.598	3.427.069	86	100,127
Bajo Aragón-Caspe	6	10	15.437	1059746	2.762.650	2.696.850	1.166.859	31	100,277
Bajo Cinca	11	17	29.924	3081780	7.556.849	6.238.816	4.105.781	158	100,663
Bajo Martín	9	10	6.204	1198005	3.248.875	2.920.375	1.642.739	46	99,666
Campo de Belchite	15	15	4.526	1574622	2.223.052	1.777.993	898.208	27	98,755
Campo de Borja	18	19	13.886	4211514	3.194.700	2.746.090	2.034.926	70	99,942
Campo de Cariñena	14	19	10.128	1771485	2.876.868	2.586.134	1.499.000	48	99,867
Campo de Daroca	35	36	5.450	2188093	2.723.698	2.530298	1.717.206	59	98,753
Cinca Medio	9	18	24.866	3035549	5.944.519	5.317.270	3.300.946	115	100,754
Cinco Villas	31	46	30.658	2840752	6.670.000	4.326.000	2.391.900	68	100,214
Comarca central	21	57	86.177	0	7.933.160	7.928.160	5.056.709	135	103,647
Comunidad de Calatayud	67	89	36.111	4103287	4.434.606	4.051.256	2.515.850	69	99,614
Comunidad de Teruel	46	63	46.827	1515695	5.999.060	4.496.190	2.865.328	73	100,574
Cuencas Mineras	30	43		2052522	5.322.516	2.486.396	1.998.482	50	98,844
Gúdar-Javalambre	24	67	7.792	2136152	3.235.646	2.417.946	1.317.620	47	99,071
Hoya de Huesca	40	124	70.352	4726778	7.127.194	5.591.044	3.801.994	99	101,195

Comarca	N.º Municipios	Nº Entidades singulares	N.º Habitantes 2024	Pto. Total 2003	Pto. Total 2024	Pto. 2024 Ingresos Transf. DGA y otros	PTO. 24 Gastos Personal	Personal en Plantilla 2024	Índice sintético desarrollo comarcal 2021
Jiloca	40	58	12.532	1298836	4.737.840	3.138.840	2.684.140	88	99,359
La Jacetania	20	80	18.814	2918000	6.902.522	6.255.653	4.075.251	114	100,992
La Litera	14	32	19.072	3281062	8.816.600	5.778.231	4.172.719	146	100,520
Ribagorza	34	192	12.720	3382712	8.059.835	5.042.695	3.331.266	121	99,891
Los Monegros	31	49	18.167	5373552	8.098.485	6.192.981	5.837.097	153	99,418
Maestrazgo	15	30	3.113	2033858	2.754.530	2.629.191	1.291.457	53	97,989
Matarraña	18	18	8.267	3548819	5.251.844	2.610.709	2.569.633	77	99,492
Ribera Alta del Ebro	17	29	28.381	5791370	5.795.841	5.795.841	2.899.822	70	100,806
Ribera Baja del Ebro	10	10	8.476	2132224	3.602.002	3.045.284	1.870.425	57	99,835
Sierra de Albarracín	25	35	4.537	1295605	1.994.955	1.994.955	1.309.481	45	98,594
Sobrarbe	19	151	7.888	3294384	6.921.609	5.748.241	4.476.882	131	100,162
Somontano de Barbastro	29	62	24.396	4421524	7.781.267	6.797.817	4.446.267	95	100,584
Tarazona y el Moncayo	16	21	14.167	2994308	3.061.083	2.957.344	1.456.631	42	100,017
Valdejalón	17	23	30.396	3460057	5.198.081	5.057.461	2.692.296	57	100,592

COMARCAS ARAGÓN.- Población y presupuestos 2003-2024.-Plantillas 2024.- Índice sintético desarrollo territorial 2021: < 100 : problemático .(Elaboración propia a partir de presupuestos y plantillas comarcales 2024 y datos IAE).


Evolución de la población comarcal 2003-2024
N
LA JACETANIA
SOBRARBE
ALTO GÁLLEGO
LA RIBAGORZA
CINCO VILLAS
HOYA DE HUESCA
SOMONTANO DE BARBASTRO
TARAZONA Y EL MONCAYO
LA LITERA
LOS MONEGROS
RIBERA ALTA DEL EBRO
CINCA MEDIO
CAMPO DE BORJA
COMARCA CENTRAL
BAJO CINCA
ARANDA
VALDEJALÓN
RIBERA BAJA DEL EBRO
CAMPO DE CARIÑENA
COMUNIDAD DE CALATAYUD
CAMPO DE BELCHITE
BAJO MARTÍN
BAJO ARAGÓN-CASPE
CAMPO DE DAROCA
ANDORRA-SIERRA DE ARCOS
MATARRAÑA
BAJO ARAGÓN
CUENCAS MINERAS
JILOCA
MAESTRAZGO
COMUNIDAD DE TERUEL
SIERRA DE ALBARRACÍN
GÚDAR-JAVALAMBRE
0 10 20 30 40 km
Habitantes (2024)
3.000
70.000
750.000
Evolución de la población 2003-2024 (%)
>20
10 - 20
5 - 10
-5 - 5
-5 - -10
-10 - -20
<-20


ISDT: Indicador Sintético de Desarrollo Territorial 2021 (comarcas)
N
LA JACETANIA
SOBRARBE
ALTO GÁLLEGO
LA RIBAGORZA
HOYA DE HUESCA
CINCO VILLAS
SOMONTANO DE BARBASTRO
TARAZONA Y EL MONCAYO
LA LITERA
LOS MONEGROS
RIBERA ALTA DEL EBRO
CINCA MEDIO
CAMPO DE BORJA
COMARCA CENTRAL
ARANDA
VALDEJALÓN
BAJO CINCA
RIBERA BAJA DEL EBRO
CAMPO DE CARIÑENA
COMUNIDAD DE CALATAYUD
BAJO MARTÍN
BAJO ARAGÓN-CASPE
CAMPO DE BELCHITE
CAMPO DE DAROCA
ANDORRA-SIERRA DE ARCOS
MATARRAÑA
BAJO ARAGÓN
CUENCAS MINERAS
JILOCA
MAESTRAZGO
COMUNIDAD DE TERUEL
SIERRA DE ALBARRACÍN
GÚDAR-JAVALAMBRE
0 10 20 30 40 km
ISDT)
>102
101 - 102
100 - 101
99-100
<99

Los pequeños municipios en el régimen local: el caso particular de Aragón

José Luis Bermejo Latre[1]

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

El texto presenta la realidad sociodemográfica e institucional de los pequeños municipios en Aragón, mostrando las particularidades de su régimen jurídico que derivan de la legislación básica y de la sectorial. Estas singularidades son insuficientes para responder a los retos que plantea la gestión de unas instituciones muy numerosas y con graves carencias técnicas y financieras, pero son un buen punto de partida para adoptar soluciones basadas en tres ejes: supramunicipal (vg. la centralización de las oficinas a escala comarcal), intermunicipal (vg. la constitución de mancomunidades multipropósito) e inframunicipal (vg. la reconversión a entidades locales menores, redenominadas y reconfiguradas).

Palabras clave: pequeños municipios, ayuntamientos, planta local.

ABSTRACT

The paper presents the socio-demographic and institutional reality of the small municipalities in Aragon, showing the singularities of their legal framework derived from State basic and specific legislation. These singularities are insufficient to respond to the challenges posed by the management of very numerous local authorities affected by serious technical and financial shortcomings, but they are a good starting point for adopting solutions based on three axes: supra-municipal (e.g. the bureaucratical centralisation

1 Este texto recoge las reflexiones, reordenadas y ampliadas, difundidas en la conferencia pronunciada en la cuarta sesión (13 de marzo de 2025) del Seminario de régimen local de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda.

at comarcal-county- level), inter-municipal (e.g. the constitution of multi-purpose associations of local councils) and infra-municipal (e.g. the reconversion into minor local entities, duly renamed and reshaped).

Keywords: small municipalities, local councils, local governmental system.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIMENSIÓN REAL DE LA PEQUEÑEZ DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES. III. LAS REFORMAS POSIBLES: REESTRUCTURACIÓN O… PAULATINA CLAUDICACIÓN. 1. Los responsables de la reforma y las vías para materializarla. 2. La fijación de un criterio determinante de la condición de "pequeño municipio". 3. Los contenidos de la reforma. IV. CONCLUSIÓN. ANEXO. (ALGUNAS) MAGNITUDES FINANCIERAS DE LOS (MUY) PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE ARAGÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el último lustro venimos asistiendo a un resurgimiento de la preocupación doctrinal y política en torno al fenómeno de los pequeños municipios. Al calor del debate sobre la despoblación territorial, también de reciente instancia, se ha constatado la concentración territorial de dicha lacra sociodemográfica en una plétora de núcleos praeterurbanos habitados por comunidades cuantitativamente reducidas y etariamente envejecidas, dispersos a lo largo y ancho de extensas áreas de la España interior. Tal observación ha renovado el interés por una realidad tradicionalmente problemática, al menos desde que se empezaron a notar en el agro español los efectos de la revolución industrial en la segunda mitad del siglo XIX[2].

2 Como recuerda Salanova Alcalde (2017), la crítica al minifundismo municipal es antigua y persistente: ya en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Ayuntamientos de 1860 se podía leer que "«… no es necesaria una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que, más que agrupaciones de carácter público pueden considerarse como familias dilatadas… que sin recursos para cubrir sus más perentorias necesidades, sometidas ciegamente a la influencia del vecino más rico o más astuto, o menos ignorante, que la ejerce por lo común en provecho propio, agobiados con la carga de un pre-

En efecto, ya empieza a abundar la literatura especializada dedicada a los aspectos técnico-jurídicos de esta cuestión, como se puede apreciar en el apéndice bibliográfico de esta pieza. Administrativistas tales como Almeida Cerreda y Carbonell Porras, entre otros, han dedicado esfuerzos a perfilar el problema –y sus posibles soluciones- a la luz de los últimos desarrollos, en particular del auspicio gubernamental en junio de 2020 de un eventual "Estatuto Básico de los Pequeños Municipios", propuesto para "fijar población, mantener la calidad democrática del municipio, y garantizar condiciones de vida con servicios públicos de calidad", operado mediante una reforma legal, por adición de un título monotemático (¿el duodécimo?), en la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL).

En este escenario, el Legislador aragonés ha decidido comparecer con una iniciativa, por ahora cifrada en la creación en marzo de 2024 de una Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños municipios que, de resultas de sus trabajos, ha aprobado el 28 de enero de 2025 un Dictamen favorable a la creación del estatuto jurídico del pequeño y mediano municipio de Aragón. De este modo, próximamente el Gobierno de Aragón evacuará un proyecto de ley de régimen especial de funcionamiento del pequeño municipio en Aragón, si prosperan las conclusiones del citado dictamen.

Vista la profusión de certeras informaciones y autorizadas opiniones sobre esta cuestión, se corre el riesgo, a la hora de tratarla, de fatigar al lector con reiteraciones de datos y argumentos. Sin embargo, parece ser un momento propicio para recopilar y seleccionar aquéllos que pueden ser especialmente valiosos de cara a las reformas normativas anunciadas, en particular a la autonómica, por ser la más próxima y viable en términos institucionales y políticos; acaso tam-

supuesto superior a sus fuerzas, imposibilitados para dotarse decorosamente de auxiliares inteligentes por falta de medios para dotarlos… no son solo una rémora para la Administración en general, sino incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de su índole". Recién aprobada la Constitución de 1978, Fernández Rodríguez comentaba que "solo un principio romántico, curiosamente reverdecido de forma inopinada por las fuerzas políticas emergentes, puede alimentar hoy la lamentable farsa del reconocimiento indiscriminado como administraciones públicas de los más de ocho mil municipios existentes en el país". Ya en las postrimerías del siglo XX, el Consejo de Estado en su Dictamen de 19 de diciembre de 1991 afirmaba que "la posición tradicional y prácticamente invariable de este Consejo ha sido pronunciarse en contra de la viabilidad de los que ha denominado en repetidas ocasiones como municipios exiguos, por lo que se refiere a su población y recursos. Aunque no hubiera un criterio fijo en punto al número que determinaba la aplicación del concepto, usualmente se han considerado tales, en principio, aquellos que no alcanzan la cifra de dos mil habitantes y, desde luego, las segregaciones de núcleos con población inferior a aquella cifra se han mirado siempre con prevención".

bién la más urgente, dado que las proyecciones temporales alertan de una progresiva pérdida del objeto en cuestión.

II. LA DIMENSIÓN REAL DE LA PEQUEÑEZ DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES

La etiqueta escogida para denominar el citado objeto ("pequeños municipios") confronta con la acuñada en 2003 ("grandes ciudades") para titular vulgarmente la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, *de medidas para la modernización del gobierno local,* que vehiculizó la reforma de la LRBRL introduciendo el régimen especial para los municipios de gran población. Parece ser, por lo tanto, que la población, el número bruto de habitantes inscritos en cada Padrón municipal es el determinante –cuando menos, el principal- del tamaño de un municipio. Todos los discursos empiezan o acaban o, en algún pasaje transitan por la fijación de una cifra poblacional por debajo de la cual un municipio se debe considerar pequeño y consecuentmente merecedor de un tratamiento jurídico diferenciado.

En este sentido, tanto a escala nacional como en las diferentes experiencias autonómicas (también en la aragonesa), existe una diversidad de umbrales que dificultan la opción por un estándar único y fijo para el otorgamiento de la condición de "pequeño municipio". Cabría afirmar que la legislación recurre a un criterio de "geometría variable" que, en definitiva, dificulta la identificación del problema y la adopción de soluciones. En realidad, la escasez de pobladores en determinados asentamientos no es un inconveniente en sí misma, dado que rige entre nosotros el derecho fundamental a la libre elección de residencia y circulación. Es más bien el diseño institucional, con el reconocimiento de sustanciosos derechos para los residentes y la imposición de onerosos mandatos para las entidades locales lo que, unido a un esquema financiero y tributario orientado a la financiación primordial de las Administraciones estatal y autonómicas, provoca los desequilibrios y disfunciones que tanto se lamentan.

No obstante, es inevitable manejar algunas cifras para agitar la conciencia de los observadores y sostener la necesidad de reformas normativas. De todas las cifras que caracterizan la realidad de los pequeños municipios, particularmente en el caso de Aragón, me parece oportuno destacar las siguientes: el 85 % de los municipios con menos de mil residentes alberga solo al 11 % de la población total. *A fortiori*, poco más de la mitad de esa población (un 6,6 %) habita en comunidades reducidas a la mitad, contándose 541 municipios (el 73 %) poblados por menos de quinientos habitantes. Con todo, sería preciso indagar en los detalles sociodemográficos para advertir la dimensión real de esta pequeñez,

que no debe ser contemplada con una óptica cuantitativa sino también cualitativa. Así pues, lo realmente alarmante son las cifras en prospectiva, tales como la de los 39 municipios que no registran ningún niño o joven censado de hasta 19 años de edad, o los 185 municipios calificados como de "problemática viabilidad" debido a que aglutinan a menos de un centenar de vecinos, con una casi nula población infantil pero otra abundante población envejecida.

Al análisis de estos ya de por sí inquietantes datos poblacionales cabría añadir el examen detenido de otros muchos de naturaleza económica, financiera y patrimonial, de los cuales he seleccionado y tabulado varios que pueden dar lugar a lecturas e interpretaciones diversas, matizables y hasta objetables, pero seguramente convergentes en torno a una idea central: el fenómeno del minifundismo municipal debería ser renombrado en Aragón como microfundismo; es un fenómeno muy abundante y desequillibrante; resulta extremadamente costoso de mantener en el contexto del mapa local en su conjunto, financieramente ineficaz e insostenible; parece ineficiente desde el punto de vista de la aplicación del gasto público a la provisión de los servicios públicos en colaboración con el sector privado, y especialmente propenso a corruptelas derivadas de un excesivo localismo en este mismo ámbito (el de la compra pública). Manteniendo la idea antes apuntada de que la escasez de pobladores en determinados asentamientos no es un inconveniente en sí misma, procede completarla con la afirmación de que la institucionalización de este tipo de asentamientos propicia una situación de ineficacia e ineficiencia administrativas incompatible con el concepto de autonomía local consagrado a escala constitucional.

Los municipios de menor tamaño adolecen de dificultades para cumplir sus obligaciones legales como Administraciones públicas, para financiar y prestar los servicios mínimos de su incumbencia, a pesar el esfuerzo personal de sus cargos electos no profesionales. De este arduo cumplimiento no escapan las obligaciones presupuestarias y contables, de manera que a finales de cada año se suceden los anuncios en los boletines oficiales de la provincia relativos a la tardía aprobación del presupuesto del año en curso, observándose incluso anuncios en el sentido de subsanar la inexistencia de presupuestos durante varios años. También es cuestionable su capacidad de financiar y dotarse de un mínimo personal de gestión (485 municipios comparten secretario-interventor al formar parte de alguna de las 177 agrupaciones secretariales -*ergo* el 66 % no disponen de una estructura administrativa propia-). Difícilmente pueden sostener sus finanzas al margen de los ingresos por transferencias, fuentes ajenas a su capacidad recaudatoria: en los municipios más pequeños, las transferencias superan casi siempre la mitad de sus recursos y, en muchos casos, las dos terceras partes de los ingresos, y son necesarias para acometer cualquier inversión.

Basta que una crisis económica o la pérdida de apoyo político hagan disminuir los fondos de transferencias incondicionadas o las subvenciones a percibir de las Diputaciones Provinciales en sus diversas convocatorias de planes y programas para que el equilibrio presupuestario sea muy difícil, porque los ingresos son insuficientes o los gastos comprometidos los superan, y se carezca de capacidad para nuevas inversiones e incluso para los gastos de mantenimiento y funcionamiento de las ya realizadas[3].

Esta situación contrasta con sendos postulados constitucionales aplicables a los municipios, uno reiteradamente aludido (el mandato de eficacia recogido en el art. 103) y otro menos resonante (la prescripción de eficiencia y economía del gasto público). Y, sin embargo, la resistencia sociopolítica para dejar de sostener lo insostenible y transformar el mapa local es hercúlea. Una especie de "ley de conservación de las instituciones" blinda a los pequeños municipios hasta el punto de que puedan seguir ostentando tal condición en modo "zombi", careciendo de un órgano de gobierno democráticamente elegido por falta de candidaturas o renuncia de sus representantes, aunque otra entidad subsidie o asuma la prestación de sus servicios mínimos obligatorios, aunque sea eximido de tener personal propio y aunque no apruebe sus presupuestos o presente sus cuentas en tiempo y forma. Dejando aparte las experiencias anecdóticas de fusión de municipios auspiciadas a escala nacional por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (me refiero a las consumadas de Oza y Cesuras y Cerdedo y Cotobade, y a la frustrada de Villanueva de la Serena y Don Benito), lo cierto es que en Aragón, lejos de agregarse los municipios, en los últimos tiempos han visto la luz sendos nuevos: Villamayor de Gállego (segregado de Zaragoza en 2010, cuenta hoy con unos 2.800 habitantes pero un patrimonio inmobiliario estimable) y Piedratajada (segregado en 1998 de Marracos, cuenta hoy con… 97 pobladores).

Volviendo al propósito inicial de este epígrafe, que trata de demostrar la volubilidad del concepto de "pequeño municipio" y la actual atención que el ordenamiento español ya le dispensa, cabe cuestionar la iniciativa anunciada por el Ministerio de Política Territorial en junio de 2020, hoy indefinidamente postergada: en su momento se prometió la elaboración de un "Estatuto Básico de los Pequeños Municipios" con el cometido de "fijar población, mantener la calidad democrática del municipio, y garantizar condiciones de vida con servicios públicos de calidad", un estatuto que tomaría carta de naturaleza mediante una re-

3 Vid., en anexo, los cuadros-resumen (de elaboración propia) de los informes de fiscalización del sector público aragonés publicados por la Cámara de Cuentas para los ejercicios 2021 y 2022 respectivamente.

forma legal consistente en la adición de un título a la ya muy parcheada LRBRL[4]. Más allá de los legítimos pero ilusorios fines que guiarían esta operación, hay que recordar que el régimen local cuenta con elementos normativos distintivos específicos para los pequeños municipios.

En efecto, el art. 29 de la LRBRL recoge un régimen bastante deferente para la figura de los concejos abiertos, permitiendo su existencia a los ya existentes que voluntariamente deseen mantenerse en dicho régimen y relegando a las Comunidades Autónomas la aplicación del mismo (en Aragón, conforme a su Ley 9/2009 de 22 de diciembre, el umbral poblacional quedó fijado en 40 habitantes, frente al de 100 originariamente establecido –hasta 2011- por la LRBRL). A su vez, rigen reglas electorales especiales para los municipios de menos de 5.000 habitantes (recogidas en el art. 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, *del Régimen Electoral General*), pautas diferenciadas para la celebración de sesiones plenarias en los municipios de hasta 5.000 habitantes (ex art. 46 LRBRL), limitaciones para los cargos con dedicación exclusiva y sus retribuciones en los municipios de menos de 1.000 habitantes (75 *bis* y *ter* LBLRL), dispensa de los servicios públicos obligatorios escalonados para los municipios de menos de 5.000 habitantes (aunque ostenten todos las mismas competencias, ex arts. 25 y 26.1.a LRBRL).

También en la legislación de contratación pública se observan ciertas singularidades competenciales aplicables a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, parcas y puntuales, pero demostrativas de esa voluntad de diferenciación (Disposiciones adicionales segunda –apartados 3 y 6– y tercera –apartados 4 y 7– de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de contratos del sector*

4 En su momento, el Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública presentó un informe en la Comisión Nacional de Administración Local celebrada el 16 de noviembre de 2020, apuntando que la reforma seria limitada en su alcance y se basaría en los siguientes principios: simplificación organizativa y procedimental; co-gobernanza multinivel; diferenciación (trato diferenciado en el ámbito competencial en favor de estos municipios por exigencias del principio de equidad) y colaboración en la asistencia a estos municipios. El informe recogía algunas medidas concretas tales como la revisión periódica de procedimientos para su simplificación, la potenciación de la administración telefónica, la garantía del desempeño adecuado de las funciones reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional; la creación de agrupaciones de municipios para sostener en común puestos o agrupaciones de personal con sede administrativa común, la posibilidad de que las entidades locales puedan encomendar la selección de sus funcionarios propios, entre otras. Aunque en el Plan Anual Normativo del Gobierno estatal de 2022 se incluyó el objetivo de aprobar una ley de régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, este objetivo dejó de figurar en los Planes Anuales Normativos subsiguientes.

público). Otro tanto resulta de la legislación de básica de empleo público local, que prevé la figura de las agrupaciones secretariales y, en su caso, la exención del puesto de secretaría-intervención en municipios de menos de 500 habitantes, manejándose otros umbrales para la garantía supramunicipal de dicho puesto (arts. 9, 10 y 16 del RD 128/2018, de 16 de marzo, *por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, que remiten a una regulación autonómica más detallada).

Sumemos a estos preceptos los que, en la LRBRL, habilitan la posibilidad de sustitución o intervención de los municipios incapaces de prestar sus servicios mínimos obligatorios por parte de las Diputaciones (arts. 36.1.b LRBRL, que alude directamente a los municipios de menos de 1.000 habitantes como beneficiarios de esta garantía prestacional, dejando aparte la cuestión no resuelta de cómo se materializa la garantía: ¿prestación subsidiaria o sufragio de su coste?¿mediante qué procedimiento cabe exigirla?¿es el escalón provincial el adecuado?¿es el escalón provincial sustituible por la legislación autonómica de régimen local?). Añadamos los derivados de la legislación de haciendas locales en los cuales se dispone la existencia de una contabilidad simplificada (Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, *por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local*). Todas estas referencias, sin perjuicio de otras que pudieren resultar de un escrutinio exhaustivo de la legislación sectorial (por ejemplo, el casi esotérico "mecanismo rural de garantía" o *rural proofing* previsto por la Disposición Adicional sexta de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, *de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*) dibujan un panorama normativo en el que los pequeños municipios brillan con luz propia, siquiera tenue, en todo caso desigual.

A su vez, la legislación aragonesa se alinea con el patrón hasta ahora descrito: un artículo (el 58) de su Ley 7/1999, de 9 de abril, *de Administración Local de Aragón*) dispone la vigencia de un régimen simplificado para los municipios de menos de 1.000 habitantes, del que resultan varias especialidades, cifradas en un reglamento orgánico supletorio, modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales; previsión de asistencia técnica y administrativa por otras administraciones, fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal, un régimen presupuestario y contable "simplificado"… se trata de un régimen de contornos difusos y contenido muy elemental pero, sobre todo, pendiente de concretar y aplicar de manera sistemática. En cuanto a las especialidades financieras, cabe destacar que el art. 8 de la Ley 5/2022, de 6 de octubre, *reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal*, recoge una serie de criterios de distribución de la dotación autonómica para los municipios de la que resulta una prima prácticamente inexistente para los pequeños municipios, más bien inversa: del mínimo inicial a distribuir

entre 728 municipios (ca. 21.600.000 euros), todos ellos perciben una suma fija de 12.000 euros, luego mejorada con una cantidad variable repartida unitariamente en función del número de habitantes (ca. 9.700.000 euros) y otra en función de la existencia de núcleos separados (3.300.000 euros). En los artículos 28 y 294 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (Decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio, modificado en 2023) se advierte un ánimo simplificador orientado a los municipios de menos de 2.000 habitantes (la generalización de los proyectos de delimitación de suelo urbano como instrumentos de planificación urbanística y la evocación de un instrumento normativo subsidiario, Directriz especial de urbanismo, aún pendiente de aprobación). La previsión en el art. 5 de la Ley 13/2023, de 30 de marzo, *de dinamización del medio rural de Aragón* del llamado "Mecanismo rural de garantía", ideado para sesgar la futura legislación sectorial en beneficio de los "pequeños municipios rurales", junto con algunas menciones esporádicas a éstos en la legislación autonómica sectorial (ordenación del territorio, vivienda, servicios sociales, educación, sanidad y farmacia, transportes, turismo, sector agroalimentario…) completan el cuadro arriba descrito.

Idéntica o similar situación padece la legislación de otras Comunidades Autónomas que, acogiéndose igualmente a la amplia habilitación del art. 30 LRBRL, gradúan de manera diversa el tamaño de los municipios considerando pequeños ora a los de menos de 500 habitantes, ora a los de 1.000, ora a los de 5.000 (Navarra, Castilla la Mancha, Galicia, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana)[5]. Tampoco estas Comunidades Autónomas alcanzan a concretar la necesaria simplificación de la normativa organizativa y de funcionamiento de los pequeños municipios, siendo el modelo castellanoleonés el más parecido al aragonés, junto con el madrileño que, en cuanto al alcance de la iniciativa autonómica, supera a ambos[6]. También la legislación de la Comunidad Valenciana recoge soluciones interesantes, basadas en el fomento de las agrupaciones municipales y el alumbramiento de un "régimen especial de ges-

5 En el caso gallego, el art. 100 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, *de Administración Local de Galicia* contempla la figura de los municipios rurales calificando como tales a los de menos de 25.000 habitantes o, alternativamente, a los que tengan una densidad de población inferior a la media autonómica, actualmente situada en los 92 habitantes/km^2.

6 El art. 42.4 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, *de Administración Local de la Comunidad de Madrid* permite a la Comunidad dispensar a los municipios de la prestación de sus servicios municipales obligatorios si ésta no queda asegurada mediante fórmulas asociativas, pero le impone la adopción de medidas de garantía, entre las que se cuenta la realización de un plan de viabilidad del municipio que, en su caso, puede desembocar en la supresión del Municipio mediante su incorporación o fusión con otros limítrofes.

tión compartida" para la provisión de los servicios municipales mínimos obligatorios en municipios de menos de 500 habitantes y de entre 500 y 1.000 con evolución demográfica negativa persistente[7].

Recapitulando, la dimensión real de la pequeñez de los municipios aragoneses se cifra en su agonía y no en su escasez poblacional, en su cuantioso número, en sus finanzas dependientes y en su balance de ineficiencia. Además, esa pequeñez es relativa y multiforme, dado que tanto en el plano de la legislación básica como en el de la autonómica, rige una especie de "geometría variable", en virtud de la cual hay varios umbrales poblacionales legalmente reconocidos para titular a un municipio como pequeño (40, 100, 250, 500, 1.000, 2.000, 5.000 habitantes), pero exclusivamente a los efectos de cada norma y con los propósitos de la misma (electoral, orgánico, competencial, servicial, burocrático, contable, contractual, urbanístico…). Semejante arquitectura legal, superpuesta sobre la penosa realidad institucional arriba descrita, lesiona la seguridad jurídica y merece una acción decidida de reforma.

III. LAS REFORMAS POSIBLES: REESTRUCTURACIÓN O… PAULATINA CLAUDICACIÓN

Partiendo de la premisa de que una reordenación del mapa municipal es inviable en la práctica, por más que se incentive económicamente desde la Comunidad Autónoma, la única solución posible a las disfunciones provocadas por el micromunicipalismo parece ser la de la reforma normativa. Esta reforma debe proyectarse sobre diversos aspectos, y atender a los tres elementos conformadores del municipio como ente de naturaleza jurídico pública: el territorio (tendiendo al establecimiento de "fusiones frías"), la población (admitiendo el empadronamiento dual, además de favorecer la atracción y fijación de población exclusiva) y la organización (disponiendo una estructura y un régimen operativo simplificados y potenciando los mecanismos ya existentes de supra –provincias y comarcas–, inter –mancomunidades y consorcios– e inframunicipalidad –entidades locales menores–)[8].

7 Vid. el art. 46 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, *de régimen local de la Comunitat Valenciana*, conforme al cual se parte de un teórico régimen simplificado de organización y funcionamiento, se pasa por una agrupación de colindantes y se llega al sistema de gestión compartida materializado en convenios con la diputación provincial respectiva.

8 La introducción de la inscripción padronal dual brindaría la posibilidad de reconocer, a efectos financieros, la realidad de la población estacional o flotante (que reside en un municipio, pero trabaja o tiene vínculos con otro).

No obstante, y sin perjuicio de desarrollar con detalle este esbozo de reforma, hay algunas cuestiones previas y transversales dignas de atención, concretamente los actores llamados a emprenderla, las vías para materializarla y el objeto a reformar. A partir de ahí, los contenidos de la reforma pueden ser examinados con mayor certeza.

1. Los responsables de la reforma y las vías para materializarla

A la vista del arrumbamiento de la iniciativa estatal encaminada hacia un "Estatuto Básico de los Pequeños Municipios", cabría plantearse la necesidad o conveniencia de esperar *sine die* una modificación de la legislación básica, modificación imprescindible en algunos aspectos, salvo que la Comunidad Autónoma adoptase una estrategia de reforma tendente a plantear o a descontar un conflicto de competencias con el Estado.

En efecto, el carácter bifronte del régimen local hace necesario considerar tanto el plano nacional como el autonómico a la hora de fijar especialidades normativas para los pequeños municipios. La competencia estatal en materia de "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" todavía permite una regulación básica específica para estos concretos subtipos de entidad local, aludidos (aunque no definidos) por la propia legislación básica estatal. Por otro lado, la competencia estatal en relación con las "entidades locales de segundo nivel" (distintas de municipios, provincias e islas: comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios locales, entidades locales inframunicipales…) también reconoce un "alto grado de interiorización autonómica" para la regulación de éstas.

En este contexto, solo resta acogerse a los márgenes competenciales habilitados por el art. 71.5.º del Estatuto de Autonomía de Aragón y por la legislación básica estatal vigente (art. 30 LRBRL) para aprobar una ley autonómica monográfica o de reforma de la LALA, confiando en que, hasta la fecha, las experiencias autonómicas de regulación diferenciada para ciertos municipios o bien no han desafiado, o bien no han chocado con elementos básicos de la legislación estatal.

Mientras no se promulgue el prometido estatuto básico, y aun previendo que éste consista en normas y principios generales, una eventual normativa aragonesa sobre pequeños municipios tendría un limitado margen de innovación para las cuestiones realmente problemáticas que plantea el minimunicipalismo. En el marco actual, y a pesar de la voluntariosa habilitación genérica del art. 30 LRBRL, sigue habiendo sustanciosos elementos indisponibles para las leyes autonómicas a la hora de configurar un régimen adaptado a las carencias y falencias de los pequeños municipios: la organización municipal necesaria (vg. la

comisión especial de cuentas debería ser prescindible), las materias objeto de competencias (algunas son inabordables) y los servicios mínimos obligatorios (la regla general debería ser la dispensa y asunción por entes de escala superior), el sistema de financiación basado en la participación en tributos del Estado (gran parte del cual pivota en torno a la población de derecho), el régimen básico de los contratos públicos (dejando aparte las parcas especialidades contempladas por la LCSP antes citadas), entre otros…

A partir de aquí, la reforma autonómica no debería enfocarse únicamente en la LALA, sino abrirse a una revisión de toda la legislación pertinente. Conforme al art. 25.3 LRBRL, las leyes sectoriales determinan las competencias de los municipios, "debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales", de tal manera que se impone un escrutinio de dichas leyes para reconducir las esferas de poder público de los pequeños municipios. Otras leyes transversales también deberían ser revisadas con la óptica prescrita por la citada Ley 13/2023, *de dinamización del medio rural de Aragón* (el "Mecanismo rural de garantía"): por ejemplo, algunas de las obligaciones resultantes de la coetánea Ley 11/2023, de 30 de marzo, *de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón* deberían decaer para los pequeños municipios, facilitándose la contratación de servicios con cargos electos allí donde éstos pueden ser los únicos proveedores, al modo del art. 225 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, *de la administración local de Navarra*). Otro ejemplo sería la revisión del sistema autonómico de financiación municipal que, como se ha dicho más arriba, no prima –al contrario- a este tipo de municipios.

En definitiva, se trata de una operación incierta, a cargo del legislador aragonés, que necesariamente debe soslayar los aspectos esenciales y abordar otros accesorios, pero que no puede quedar reducida a un retoque generalista en la LALA. Frente a las dificultades para alterar o sobrecargar las facultades de las diputaciones provinciales, la reforma aragonesa debería mirar hacia los entes municipales propios (las comarcas), proyectando sobre éstos la responsabilidad subsidiaria que reclama una situación de precariedad como la que padece nuestro mapa municipal.

2. La fijación de un criterio determinante de la condición de "pequeño municipio"

Aunque lo ideal sería un concepto dinámico y no estático del pequeño municipio, por cuanto aquí se ha mantenido que las entidades realmente preocupantes no son las reducidas sino las menguantes (las aquejadas de pérdida progresiva de población), parece razonable, en aras de la certeza, recurrir a la población como criterio determinante de la condición de "pequeño municipio". Así pues,

de los muchos presentes en la legislación, el umbral del millar de habitantes parece ser el más ajustado a la realidad aragonesa y a su legislación vigente, coincidente además con el empleado por el art. 36 LRBRL para fijar la obligación de las diputaciones provinciales de garantizar los servicios de secretaria e intervención[9]. Con todo, por debajo de este umbral sigue habiendo una abundancia de municipios segregables en, al menos, dos intervalos, que merecerían una distinción adicional, pudiéndose distinguir entre municipios medianos y pequeños municipios. El segundo escalón podría quedar fijado en la cifra de 250 habitantes, coincidente además con la que determina la eligibilidad de los 5 concejales de la corporación. No obstante, la calificación dual de los municipios medianos y pequeños debe tener algún efecto jurídico y no servir como mera etiqueta formal. Eso sí, una vez afirmados los umbrales, éstos se deberían reproducir en todas las normas sectoriales y a todos los efectos posibles, dado que la existencia de diversos criterios es disfuncional y produce inseguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo dicho, cabe insistir en el hecho de que este criterio poblacional unitario, aun distinguiendo los dos estratos indicados, arroja una distribución menos realista que la que ofrecería una fórmula multicriterio en la que se combinaran la población y otros factores tales como el presupuesto, los ingresos corrientes, el índice sintético de desarrollo territorial previsto en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón de 2014, la densidad de población o la población flotante, la proximidad a cabeceras de comarca...[10] Admitiendo la complicación que supone calcular una calificación a partir de múltiples datos en lugar de atribuirla contemplando uno solo, parece preferible afinar la condición de pequeño municipio si de veras se van a desprender de la misma efectos jurídicos de calado. En cualquier caso, una fórmula tal debe ser razonable y reconocible.

3. Los contenidos de la reforma

Dentro del marco permitido por la legislación básica, la pretendida reforma aragonesa podría conducirse, en lo sustancial, por las tres líneas antes apuntadas (supra, inter e inframunicipal). No obstante, la reforma cuenta ya con una magnífica base técnica y un acreditado consenso político, a la vista del Dictamen de

9 Cifra que evoca la utilizada por el art. 310 de la Constitución de 1812 como umbral para establecer ayuntamientos, frente a la de 4.000 habitantes actualmente consagrada en el art. 13.2 LRBRL.

10 Al modo de la regla 1.a) del modelo simplificado de contabilidad local, que establece la horquilla de 300.000 a 3 millones de euros en el presupuesto como criterio adicional al de los 5.000 habitantes para disponer la aplicación del sistema.

la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños municipios de las Cortes de Aragón de 28 de enero de 2025.

En cuanto a la línea supramunicipal, y en el estricto ámbito de disposición autonómico, se propone profundizar en la comarcalización, potenciando las comarcas como sedes de una oficina administrativa centralizada de respaldo para los pequeños municipios, a modo de "administración en la nube" a la que los ayuntamientos pudieran recurrir en busca de apoyo allí donde los servicios de asistencia provinciales no alcanzaran[11]. Las comarcas podrían también operar como agentes para la selección de personal y gestores de las bolsas de empleo para puestos básicos, en el entendido de que estos entes son empleadores más atractivos para reclutar un personal cualificado y más eficientes para mantener un personal más plural y especializado en distintos perfiles profesionales (contabilidad y finanzas, informática, derecho, arquitectura). Un esquema burocrático de este tipo permitiría una adecuada valoración de los puestos de trabajo y una mínima homologación retributiva, ordenaría y estabilizaría el sistema de provisión interina de puestos y ayudaría a descargar la concentración de funciones de gestión no estrictamente propias de los secretarios-interventores, permitiendo su itinerancia. Esta solución centralizadora cobra sentido especialmente ante la escasez de habilitados nacionales y las dificultades de mejorar el modelo de las agrupaciones secretariales y de colaborar desde la Comunidad Autónoma en el proceso de dotación de estos puestos de competencia estatal.

En lo relativo a la intermunicipalidad, es posible recuperar cierto interés por las mancomunidades y profundizar en su regulación, simplificando su creación por parte de los pequeños municipios. Con un desarrollo intenso de estos entes asociativos se pueden suplir las dificultades impuestas por la LRSAL en 2013 para la creación de consorcios genéricos o "multifinalidad". Las mancomunidades deberían además permitir la participación de entidades locales menores y, en todo caso, operar el grueso de servicios locales, siquiera de los servicios internos de las corporaciones no asumidos por las comarcas o las diputaciones provin-

11 Estas y otras medidas fueron en su día propuestas en el Plan Localidad de Aragón 2008-2011, siendo todavía válidas. De ellas cabe destacar la institución del "Servicio de Apoyo Técnico Comarcal" (compuesto por una serie de unidades de apoyo en la gestión a pequeños municipios integradas por arquitectos, secretarios, interventores, informáticos y personal administrativo), la articulación de un sistema de habilitación autonómica para determinados puestos funcionariales locales (técnicos de administración general, técnicos de gestión, educadores de adultos, policías locales), la homogeneización de las pruebas de acceso al empleo en las entidades locales diseñando un conjunto de pruebas selectivas-tipo y/o una serie de temarios-tipo (programas) para el acceso a determinados Cuerpos y Escalas funcionariales y categorías de personal laboral homólogas, etc.

ciales (gestión presupuestaria y contable, tramitación y seguimiento de subvenciones, elaboración de pliegos y licitación de contratos, mantenimiento de inventario de bienes y derechos, rendición de cuentas ante organismos de control, reclutamiento de personal, etc.).

Finalmente, en el espacio de la inframunicipalidad hay también opciones a explorar en una eventual reforma dirigida al alivio de los pequeños municipios. De manera complementaria o también sustitutiva de las modificaciones que se adopten en los planos supra e intermunicipal, es posible potenciar las entidades locales menores comenzando por un *rebranding* (es decir, encontrándoles una denominación más apropiada -vg. "villas"-) para consecuentemente dotarlas de un estatuto apetecible para la reconversión de los municipios mínimos. En esta línea cabría seleccionar las competencias que les podrían ser atribuidas o delegadas (por ejemplo, en materia de mantenimiento de vías e instalaciones municipales, así como de gestión de actividades culturales), manteniendo una mínima organización representativa sin necesidad de aparato burocrático más allá de un enlace con la sede del municipio vinculado. No obstante, en este punto se choca con la falta de personalidad jurídica propia impuesta en su día por la LRSAL, así como con los límites a su participación en mancomunidades y a su creación *ex novo*).

IV. CONCLUSIÓN

Anticipando un incierto escenario de reforma estatal de las bases del régimen local dirigidas a regular la figura de los pequeños municipios, la Comunidad Autónoma de Aragón ha emprendido un camino normativo inusual pero prometedor. Las Cortes de Aragón, tras un dilatado proceso de escucha a distintos actores del municipalismo (responsables políticos, funcionarios y académicos) cuentan con una base argumental para requerir al ejecutivo una reconfiguración de la organización y funcionamiento de estas abundantes y problemáticas instituciones.

Íntimamente creo que cada municipio tiene valor en sí mismo, como expresión de una identidad cultural formada secularmente, y como figura expresiva de una forma civilizada de convivir y compartir recursos e infraestructuras esenciales no provistas por el mercado. Sin embargo, el elemento fundamental de estas instituciones es el humano, y justamente este es el que está en riesgo de desaparecer a medio plazo en un nada desdeñable número de aglomeraciones dispersas en el territorio. Probablemente estemos asistiendo a un fenómeno natural e inexorable, susceptible de producir efectos durante (ineficiencias) y después de su consumación (desolación). No obstante,

es dudoso que las causas de este fenómeno tengan que ver con el mantenimiento de un *statu quo* según el cual todo asentamiento tradicional debe ostentar una personalidad jurídica plena y una gama de potestades exorbitantes, bien que contrapesadas por una serie de obligaciones legales y serviciales onerosas. Pero el mantenimiento del *statu quo*, sin ser causa, es factor agravante de las ineficiencias y precursor de la desolación. En este sentido, la reforma preferible sería aquella que eliminase de raíz las ineficiencias y preparase el camino a la desolación, sin obsesionarse por la subsistencia de unos municipios que no implica ni garantiza la de sus habitantes, del mismo modo que la subsistencia de los habitantes no precisa de la subsistencia del municipio.

Ante la imposibilidad de impulsar una reforma drástica del mapa municipal, procede lanzar una reforma cosmética que, sin embargo, debe ser ambiciosa (agotando el ámbito competencial del legislador aragonés) e inteligente (atendiendo a los aspectos realmente comprometedores del minimunicipalismo). El horizonte de una reforma de este tipo debería ser garantizar la subsistencia del "pequeño municipio-entidad política" sin necesidad de mantener la del "pequeño municipio-administración". A partir de esta premisa, el dictamen de la comisión parlamentaria contiene reflexiones e iniciativas muy estimables, que deberán ser concretadas en el oportuno anteproyecto de ley de reforma de la LALA.

Pero no se debe olvidar que, fuera del régimen local, sigue habiendo muchos espacios en los que realizar ajustes normativos y administrativos (políticas públicas) para asegurar el éxito de la reforma. En el campo del empleo público, de la financiación, de la contratación pública, entre otros sectores, es preciso también realizar un análisis minucioso, incorporando a la agenda de reformas algunos elementos más resonantes y otros más resolutivos, con la mira puesta en la realidad de los pequeños municipios. De otro modo, pulsando únicamente las teclas de la organización y las relaciones interadministrativas, se perderán valiosas oportunidades de responder a una realidad que nos apela cada día con mayor insistencia.

ANEXO. (ALGUNAS) MAGNITUDES FINANCIERAS DE LOS (MUY) PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE ARAGÓN

Informe general del sector público local aragonés, Cámara de Cuentas, ejercicio 2021

Franja	Nº	Población	Gasto eur/hab	Ingreso eur/hab	Endeudamiento eur/hab	Superavit eur/hab	Autonomía financiera (ing≠subv&deuda/ing totales)	Contratos adjudicados	Contratos menores
<100	209 (28%)	12.500 (1%)	3.951	3.416	859	738	44%	2.070 17.320.000 eur	75%
101-500	332 (45%)	77.000 (6%)	2.085	1.950	714	347	57%	4.990 47.200.000 eur	65 %
todos	731	1.350.000	1.356	1.207	916	151	81%	24.600 330.000.000 eur	30 %

Informe general del sector público local aragonés, Cámara de Cuentas, ejercicio 2022

Franja	nº	Población	Gasto eur/hab	Ingreso eur/hab	Endeudamiento eur/hab	Superavit eur/hab	Autonomía financiera (ing≠subv&deuda/ing totales)	Contratos adjudicados	Contratos menores
<100	207 (28%)	12.500 (1%)	4.802	3.516	1.364	437	46%	832 17'8 M eur (22K eur/ contrato)	72%
101-500	332 (45%)	77.000 (6%)	2.072	2.007	807	1072	52%	3.567 44 M eur (12K eur/ contrato)	54 %
todos	731	1.330.000	1.279	1.240	898	437	78%	20.938 1.175 M eur (56K eur/ contrato)	7 %

BIBLIOGRAFÍA

Almeida Cerreda, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica n.º 19, 2023, pp. 59-81.

Burgar Arquimbau, J. M. (2021). Primeros apuntes en torno a la Proposición no de Ley para la elaboración de un Estatuto básico de los municipios de menor población. Diario La Ley, 1592.

Burón Álvarez, F. (2022). El estatuto del pequeño municipio y las entidades locales menores. Una oportunidad para resolver el desempeño de las funciones reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. Revista de Estudios Locales, 255.

Carbonell Porras, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia. Revista de estudios de la administración local y autonómica n.º 15, 2021, pp. 58-70.

Carbonell Porras, E. (2022). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. Anuario aragonés del gobierno local, 14, pp. 35.

Chinchilla Peinado, J. A. (2023). El principio de protección frente a la despoblación y regeneración urbana en pequeños municipios. De la regulación del suelo rural a la obtención de equipamientos regionales. Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente, 362, pp. 19-52.

Elvira Fernández, R. (2022). Contenidos principales de un estatuto para los pequeños municipios. Revista de Estudios Locales, 255.

El Estatuto del pequeño municipio. Un reto para los habilitados nacionales. Revista de estudios locales CUNAL n.º 255, 2022.

Jaramillo Fernández, A. (2023). El Estatuto básico de los municipios de menor población. Los ayuntamientos pequeños del s. XXI. Revista digital CEMCI, 60.

Losa Muñíz, V. (2022). Diputaciones provinciales y estatuto de los pequeños municipios. Revista de Estudios Locales, 255.

Martínez De La Casa Rodríguez, E. (2016). Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época, 5.

Merino Estrada, V. (2022). Estatuto del pequeño municipio y diputaciones provinciales. El sistema competencial. Revista de Estudios Locales, 255.

Pons-Portella, M. (2016). La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA. Nueva época, 5.

Rivero Ortega, R. (2022). ¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada? Revista de Estudios Locales n.º 255.

Salanova Alcalde, R.: "Estructura local de Aragón y organización del territorio", Discurso de ingreso en la Real Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, 2017.

Tornos Mas, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo. Cuadernos de Derecho local n.º 56, 2021, pp. 55-83.

Torrecillas Martínez, A. (2023). Municipios, Constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro. Revista de Derecho Público n.º 71/2, pp. 225-258.

Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. Anuario de Derecho Municipal, 13, pp. 21-53.

Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de las entidades locales en Aragón

Eloy Colom Piazuelo[1]

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Los montes de las Entidades locales con aprovechamientos vecinales de pastos se han identificado tradicionalmente con los calificados formalmente como comunales. Esta correspondencia no es posible admitirla, al existir otros montes no comunales con disfrutes vecinales en la legislación vigente y en sus precedentes normativos aprobados desde el siglo XIX. El presente estudio persigue identificar los diferentes tipos de montes de titularidad local aprovechados por los vecinos, estén o no calificados formalmente como comunales y se encuentren o no incluidos en el Catálogo de montes de utilidad pública, y el origen de esta diversidad.

Palabras claves: Pastos, comunales, montes, aprovechamientos vecinales, Catálogo de montes de utilidad pública.

ABSTRACT

Local authority forests with communal grazing land have traditionally been identified with those formally classified as communal. This correspondence cannot be accepted, as other non-communal forests with communal grazing land exist in current legislation

1 El presente trabajo se inserta dentro de la línea transversal "Pastos y ganadería extensiva en la alta montaña pirenaica" objeto de financiación por el Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de la Universidad de Zaragoza; y las actividades que el Grupo AGUDEMA (Agua, derecho y medioambiente) desarrolla dentro de dicho Instituto. De la misma forma, esta publicación se inserta en el marco de los Proyectos I+D+iPID2021-124296NB100 (financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 / y por FEDER "Una manera de hacer Europa") y TED2 021-130264B-100 (financiado por MCIN/AEI/1013039/501100011033/ y por Unión Europea NextGenerationEU/PRTR). En la búsqueda normativa y su ordenación ha colaborado Jaime Magallón Salegui.

and in regulatory precedents approved since the 19th century. This study seeks to identify the different types of locally owned forests used by residents, whether or not formally classified as communal and whether or not included in the Catalogue of Public Utility Forests, and the origins of this diversity.

Keywords: Pastures, common land, forests, local uses, Catalogue of public utility forests.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. LOS MONTES DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS APROVECHAMIENTOS FORESTALES: APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN. II. LAS LIMITACIONES APLICABLES A LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS DE LOS MONTES DE LAS ENTIDADES LOCALES CONTENIDAS EN LA LEGISLACIÓN DE MONTES.1. Las limitaciones contenidas en los planes e instrumentos de gestión forestal. 2. Los procedimientos para hacer efectivo el cumplimiento de las condiciones contenidas en los planes e instrumentos de gestión. III. LA ADMISIÓN DE APROVECHAMIENTOS VECINALES EN LAS DIVERSAS CATEGORÍAS DE MONTES LOCALES: SU ORIGEN EN LA CLASIFICACIÓN DE BIENES INTRODUCIDA EN EL SIGLO XIX. IV. LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS EN LOS MONTES CATALOGADOS: LA DISTINCIÓN ENTRE LOS MONTES CATALOGADOS COMUNALES Y NO COMUNALES. 1. Los aprovechamientos vecinales en los montes catalogados en la normativa previa a la Ley de Montes de 2003. 2. Los aprovechamientos vecinales en los montes catalogados en la legislación vigente. A. Las consecuencias de la calificación de los montes catalogados como bienes de dominio público forestal en la configuración de sus aprovechamientos. B. Los aprovechamientos vecinales de pastos en la legislación vigente. V. LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS EN LOS MONTES NO CATALOGADOS: LA DISTINCIÓN ENTRE LOS MONTES COMUNALES Y PATRIMO-NIALES.1. Los aprovechamientos vecinales en los montes no catalogados comunales y de propios en la normativa previa a la Ley de Montes de 2003. 2. Los aprovechamientos vecinales en los montes no catalogados comunales y de propios en la legislación vigente. VI. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Los montes de las Entidades locales con aprovechamientos vecinales de pastos se han identificado tradicionalmente con los montes comunales. A ellos se refiere el art. 12.1 b) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LM de 2003) o el art. 11.3 b) del Texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLM). Pero esta correspondencia no es posible admitirla, al existir otros montes no comunales con disfrutes vecinales regulados en la legislación vigente y en sus precedentes normativos aprobados desde el siglo XIX. El presente estudio persigue identificar los diferentes tipos de montes de titularidad de las Entidades locales aprovechados por los vecinos y el origen de esta diversidad.

Antes de comenzar a exponer las distintas clases de montes se examinará el concepto de monte, con la intención de delimitar el ámbito de aplicación de la legislación reguladora de los mismos (I); y las limitaciones contenidas en dicha normativa y que conllevan una restricción de los aprovechamientos forestales y también de los vecinales (II).

Partiendo de estos análisis previos y teniendo en cuenta el objeto del presente estudio, que se centra en identificar la tipología de montes locales con disfrutes vecinales, a continuación, primero se examinará el origen histórico de esta diversidad de supuestos (III) y, posteriormente, se analizará la regulación de los distintos casos, es decir, los aprovechamientos vecinales en los montes incluidos en el Catálogo de montes de utilidad pública (IV) y en los no catalogados (V).

Finalmente, es necesario advertir que el estudio se limita a los montes locales en la Comunidad Autónoma de Aragón, dadas las restricciones de extensión del mismo. Esto determina que se analicen únicamente las normas aplicables en este territorio. Normativa que está integrada principalmente por la legislación básica estatal contenida en la LM de 2003 y por el TRLM de 2017 aprobado por la citada Comunidad[2]. Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado un desarrollo reglamentario general del TRLM, por lo que se aplica

2 Véanse sobre la distribución de competencias Estado y Comunidades Autónomas, consideraciones realizadas por Díez y Valencia, 2005: 204 ss. Véase, también, disposición final segunda de la LM de 2003. En relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, véase el art. 71.20 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. En el ejercicio de sus competencias, ha aprobado el TRLM, al que ha incorporado gran parte de la legislación básica contenida en la LM de 2003.

supletoriamente la parte del Reglamento de Montes de 1962 que sea compatible con las normas legales mencionadas[3].

I. LOS MONTES DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS APROVECHAMIENTOS FORESTALES: APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN

El análisis de la regulación de los montes locales con aprovechamientos vecinales de pastos requiere previamente exponer los requisitos que se exigen a los terrenos para calificarlos como monte. Los que los cumplan serán formalmente montes y, si pertenecen a las Entidades locales, se considerarán montes públicos y se les aplicará la legislación de montes (arts. 11 de la LM de 2003 y 11 y ss. del TRLM)[4]. Por otra parte, es preciso determinar si los pastos de los montes locales son aprovechamientos forestales de los montes considerados formalmente como tales y si se atribuyen a su titular (arts. 36 de la LM de 2003 y 77.2 del TRLM). Aspectos que se analizarán brevemente a continuación.

Comenzando por lo que se entiende por monte, hay que partir de que no es preciso que en su superficie exista arbolado[5]. Así, los montes se definen en el art. 5.1 de la LM de 2003 como los terrenos en los que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Definición que se ha incorporado y desarrollado en el art. 6.1 del TRLM. Esta noción positiva de monte se complementa con la exclusión de una serie de casos que no se consideran monte (arts. 5.2 de la LM de 2003 y 6.6 del TRLM). Entre ellos, pueden citarse los terrenos dedicados al cultivo agrícola, los terrenos ur-

3 Véanse sobre la aplicación supletoria del Reglamento de Montes de 1962, disposición final primera del TRLM de 2017 y apartado segundo de la disposición derogatoria única de la LM de 2003; y sobre la derogación de parte del Reglamento de Montes de 1962 y declaración de vigencia transitoria en tanto no se aprueben otras normas de desarrollo, el art. 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo.

4 Pero no son únicamente públicos los pertenecientes a las Entidades locales en plena propiedad. También se califican como tales los montes cuyo dominio útil o parte de él corresponda a dichas Entidades, aunque el dominio directo pertenezca a un particular (disposición adicional novena del TRLM). Para superar estas divisiones del dominio en los montes, en la citada disposición adicional se contempla la redención del dominio directo por el titular del dominio útil.

5 Véase, sobre la evolución del concepto de monte, Colom, 2005:153 ss.

banos o urbanizables delimitados, los terrenos cubiertos con vegetación no arbórea cuya superficie continua sea inferior a 2.000 m2 y los terrenos que, previa resolución administrativa que así lo autorice, cambien su uso y se destinen a un uso distinto del forestal[6].

No es preciso que los terrenos que se consideran monte tengan una superficie continua. Puede ocurrir que estén integrados por varias parcelas no colindantes que formen una explotación y pertenezcan a un único propietario individual o a varios en comunidad de bienes. O puede suceder que existan parcelas enclavadas dentro de su superficie continua pertenecientes a terceras personas. Estas situaciones pueden tener un origen diverso y su identificación resulta relevante para la gestión del monte[7].

6 Existe un caso especial de monte, que constituye una finca única y está formado por terrenos agrícolas y forestales. Esta explotación integrada recibe denominaciones tradicionales diversas (dehesas, pardinas, etc.) En el art. 2.2 de la LM de 2003 se dice que le será de aplicación la legislación de montes en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, sin perjuicio del respeto de la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias.

7 Por ejemplo, la integración de varias parcelas no colindantes en un monte puede vincularse a la formación del Catálogo de montes de utilidad pública en el siglo XIX. En aquella época se requería una superficie de 100 Has para incluir un monte en el mismo, y para su cálculo se podían acumular los que distasen entre sí menos de 1 km. Véanse art. 2 del Real Decreto de 22 de enero de 1862; art. 2 de la Ley de montes de 1863; o base segunda de la Real Orden (FOM) de 21 de noviembre de 1896. Estos montes integrados por varias parcelas se podían inscribir en el Registro de la propiedad como una finca. Véase art. 4 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901. Los montes comprendidos de esta forma en el Catálogo se respetaron en el siglo XX. Véanse art. 8 de la Ley de Montes de 1957; y art. 12 y disposición transitoria cuarta de la LM de 2003. Estos montes formados por varias parcelas pueden tener otros orígenes, como se admite en el art. 44 del Reglamento Hipotecario de 1947.

Montes integrados por varias parcelas no colindantes pueden apreciarse, por ejemplo, en el Catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Huesca (monte núm. 20 denominado Espin, Calaforcas, Estallo y Las Fajanas, perteneciente al Ayuntamiento de Fiscal; o monte núm. 26, Vallones de la Sierra e Isuala del Ayuntamiento de Broto). Veánse los datos de los citados montes en https://aplicaciones.aragon.es/inamup/buscar.do;jsessionid=LwjI_pTNy13Gmw-ND8jGJ5FwZl6RU7vhopGt1pqKCB4r6Y1A3zaa!-854277501 (acceso 11 -1-2025). Esta misma situación se aprecia, por ejemplo, en el Catálogo de montes de utilidad pública de la Comunidad Autónoma de Madrid (núms. 23, Dehesa de la Golondrina y Agregados; 39, Monte Pinar y Agregados; y 66, Cerro del Pendón y Agregados). Véase https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/medio-ambiente/mup_catalogo_montes_utilidad_publica_fichas.pdf (acceso 11-1-2025).

La complejidad de la gestión de estos supuestos ha llevado a la admisión de diversas medidas en la legislación. Por ejemplo, se ha previsto en el art. 53.2 del TRLM la adquisición de las parcelas enclavadas o colindantes con un monte de utilidad pública por la Entidad local

Y, finalmente, por lo que respecta a la consideración de los pastos como un aprovechamiento forestal que corresponde a la Entidad local titular del monte, es necesario indicar que esta cuestión se regula en el art. 69 del TRLM. En concreto, en el art. 69. 3 del TRLM se dice que se considera aprovechamiento toda explotación del monte o de sus recursos renovables o no renovables, cualquiera que sea su finalidad, siempre que implique una actividad que tenga valor de mercado o que exija el pago de un precio o contraprestación económica por su realización; y en el art. 69.5 del TRLM se indica que podrán ser objeto de aprovechamiento forestal, entre otros productos, los pastos en los términos establecidos en la presente ley.

De los conceptos de monte y aprovechamiento forestal expuestos se va a partir en el presente estudio; y, por tanto, de la aplicación de la LM de 2003 y TRLM a los disfrutes de pastos vecinales en los montes de las Entidades locales.

II. LAS LIMITACIONES APLICABLES A LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS DE LOS MONTES DE LAS ENTIDADES LOCALES CONTENIDAS EN LA LEGISLACIÓN DE MONTES

Los aprovechamientos forestales y, en particular, los de pastos en montes de las Entidades locales están sometidos a restricciones, con la finalidad de protegerlos. Estas limitaciones se contienen en los planes e instrumentos de gestión forestales previstos en la LM de 2003 y el TRLM, que se examinarán en un apartado específico a continuación (1). Por otra parte, para asegurar su cumplimiento, en ocasiones, se requiere la tramitación de determinados procedimientos para hacer efectivos los aprovechamientos, a los que se aludirá en un epígrafe posterior (2).

1. Las limitaciones contenidas en los planes e instrumentos de gestión forestal

En el art. 68 del TRLM se establece que el aprovechamiento de los montes se someterá a lo dispuesto en el TRLM y, en su caso, en los planes de ordenación e instrumentos de gestión que resulten de aplicación. Previsión que se reitera en

propietaria. O se ha contemplado la agrupación para facilitar su ordenación o gestión integral y la concentración de la propiedad forestal en el art. 113 del TRLM. O puede citarse la regulación de las sociedades forestales contenida en la disposición adicional quinta de la LM de 2003, en la nueva redacción dada a la misma por la Ley 21/2015, de 20 de julio.

el art. 77.1 del TRLM. Dichos planes e instrumentos regularán tanto los aprovechamientos maderables, como los no maderables y, en especial, los de pastos (arts. 36.3 de la LM de 2003 y 84.3 del TRLM); y deberán respetar los principios marcados en el TRLM y, en el caso de los pastos, los contenidos en el art. 84 del TRLM, que principalmente aluden al fomento de la ganadería extensiva, preferencia de las exigencias silvícolas y compatibilidad del disfrute de pastos con la conservación y mejora de los montes[8]. A estos planes e instrumentos se hará referencia a continuación.

Comenzando por la planificación, los planes de ordenación de recursos forestales a los que alude la LM de 2003 y TRLM citadas son un desarrollo del Plan forestal de Aragón (art. 57.3 del TRLM)[9]. Plan forestal que es aprobado por el Gobierno de Aragón y cuyo ámbito territorial es todo el territorio aragonés, y que constituye el plan director de la política forestal de la Comunidad Autónoma (art. 57 del TRLM); y cuyos objetivos y directrices son vinculantes y determinan los planes de ordenación y los instrumentos de gestión, así como las actuaciones de la distintas Administraciones públicas del territorio con competencia en materia forestal (art. 58.3 del TRLM).

El Plan forestal de Aragón al que se acaba de hacer referencia ha sido aprobado por resolución del Gobierno de Aragón de 2 noviembre de 2022, habiendo sido remitido a las Cortes de Aragón para su discusión[10]. En dicho plan se fija como una de las prioridades estratégicas de la política forestal, en el marco del

8 En concreto, en el art. 84 del TRLM se dice que el pastoreo en los montes se realizará de forma que sea compatible con la conservación y mejora de los mismos, procurando la ordenación y perfeccionamiento de los aprovechamientos ganaderos ya existentes y la ampliación de los mismos que, sin menoscabo de las masas forestales, permitan el mantenimiento del mayor número posible de cabezas de ganado. En el caso de montes cubiertos de arbolado, sigue diciendo el precepto, se dará una preferencia absoluta a las exigencias silvícolas, pudiéndose limitar e incluso prohibir el pastoreo del monte si resultare incompatible con su conservación; de igual modo se procederá en el caso de terrenos erosionables si el propietario no efectuase las obras y trabajos de conservación de suelos que le impusiera la Administración pública competente. El departamento competente en materia de medio ambiente, termina diciendo el artículo, fomentará la ganadería extensiva en los montes como medio para la conservación y mejora de estos.

9 Véanse sobre al ámbito, vigencia, contenido y procedimiento de elaboración y aprobación del Plan forestal de Aragón, los arts. 57 y ss. del TRLM; y en relación con la planificación de ámbito estatal, la Estrategia forestal española y el Plan forestal español regulados en los arts. 29 y ss. de la LM de 2003.

10 Véase https://www.aragon.es/documents/20127/94131375/Propuesta_Plan_Forestal_Aragon_2022.pdf/890ceb0e-9c8a-449e-feb0-a418713334e3?t=1675933728132 (acceso, 11-1-2025).

desarrollo sostenible del medio rural y la protección del medio ambiente, la reorientación de la gestión forestal de los pastos (ordenación silvopastoral) dirigida a la conservación de los mismos y a la ganadería extensiva (Prioridad II.4.2.9). Prioridad que se concreta en el plan de fomento y desarrollo de la ganadería extensiva en el monte aragonés, que se configura como herramienta de gestión forestal sostenible (prevención de incendios forestales, conservación de la biodiversidad y usos tradicionales), con un programa de inversiones de conservación, recuperación y mejora de pastos e infraestructuras ganaderas en montes a cargo de la Administración forestal autonómica aragonesa.

El Plan forestal de Aragón mencionado es desarrollado por los planes de ordenación de recursos forestales. Estos últimos constituyen el instrumento básico de planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio y se regirán por lo dispuesto en el TRLM, en la legislación básica estatal y en las normas reglamentarias que a tal fin apruebe el Gobierno de Aragón (art. 62.1 del TRLM). A estos efectos toda la superficie forestal de Aragón deberá estar incluida en un plan de ordenación de recursos forestales, que será aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón (art. 62.2 del TRLM).

En el art. 84.3 del TRLM se ordena expresamente que el aprovechamiento de pastos se contemple en esta clase de planes. Mandato que se refleja en el Decreto 140/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración y los contenidos mínimos de los planes de ordenación de los recursos forestales. Así, en su anejo se señala que deben identificarse los usos actuales y tradicionales, los pastos y la cabaña ganadera, zonas más adecuadas para su aprovechamiento y compatibilidad de los mismos y condiciones de ejercicio, la preferencia por la ganadería extensiva, y la planificación de los aprovechamientos[11].

11 En concreto, en el punto 9.4 a) del anejo del Decreto 140/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, se señala que en los planes se establecerán las directrices generales para la ejecución de los aprovechamientos forestales no maderables y se definirán sus prioridades y, en particular, en relación con el plan de aprovechamientos de pastos, se establecerán las directrices generales para la ejecución del aprovechamiento de los pastos con mención del tipo de superficies que deben estar acotadas al ganado, el tiempo que han de estar acotadas, el tipo de ganado más adecuado en las diferentes zonas, la carga admisible, el tiempo de permanencia y el período de pastoreo; también se fomentará el ordenado aprovechamiento de los montes a través de la ganadería en extensivo, integrándolo con los restantes aprovechamientos y asegurando la compatibilidad con su mejora y conservación; y se incentivará la utilización de la ganadería extensiva en las labores de prevención de incendios y concretamente, en el mantenimiento de las áreas cortafuegos. Finalmente, en el punto 13 del anejo se dice que el plan incluirá mapas de usos y aprovechamientos, comprendiendo los de pas-

Por otra parte, es preciso respetar las instrucciones de ordenación de montes (art 63 del TRLM). Estas constituyen, conforme al conocimiento científico del momento histórico en el que se aprueban, la reglamentación técnico-forestal que se debe observar y la que técnicamente es de aplicación en los distintos instrumentos de gestión forestal.

Los planes e instrucciones citados son desarrollados por los instrumentos de gestión forestal. Son instrumentos de gestión forestal los proyectos de ordenación y los planes dasocráticos, así como los planes técnicos de gestión y los planes básicos de gestión forestal (art. 64.2 del TRLM)[12]. Dichos instrumentos son los encargados de la gestión técnica de los montes, en las condiciones marcadas en los arts. 64 y ss. del TRLM; y se aprueban por el departamento competente en materia de medio ambiente (art. 64.5 del TRLM). No obstante, si no existieran, son de aplicación los correspondientes planes de ordenación de recursos forestales (art. 64.1 del TRLM).

tos. Véanse sobre el procedimiento para la aprobación de estos planes, art. 62 del TRLM y el citado Decreto 140/2012, de 22 de mayo.

12 Las definiciones de cada uno de estos instrumentos se encuentran en la normativa de montes. Así, en los arts. 6 n) de la LM de 2003 y 5 del TRLM se dice que se entiende por proyecto de ordenación de montes el documento técnico que sintetiza la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la selvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas. Por otra parte, en los arts. 6 ñ) de la LM de 2003 y 5 del TRLM se dice que el plan dasocrático o plan técnico es el proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad –pequeña extensión; funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho; masas inmaduras (sin arbolado en edad de corta), etc.– precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos; y en consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado, si bien será necesario que incorpore información sobre espesura en el caso de montes arbolados. Y en el art. 3 de la Orden de 21 de marzo de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el pliego general de condiciones técnicas para la redacción y presentación de resultados de proyectos de ordenación de montes en Aragón, se definen los planes básicos de gestión forestal como los instrumentos de gestión forestal para aquellos montes que cuenten con alguno de los siguientes requisitos: montes cuya superficie sea inferior a 400 hectáreas, independientemente de su ubicación, siempre y cuando su superficie forestal arbolada sea inferior a 300 hectáreas; montes poblados por especies con turno de aprovechamiento menor de 25 años, independientemente de su superficie y ubicación; o montes poblados por masas artificiales que cuenten con una superficie arbolada inferior a 800 hectáreas, siempre y cuando se encuentren fuera de un espacio natural protegido. En el resto de montes deberán redactarse proyectos de ordenación como único instrumento de gestión forestal posible.

Con carácter general, los instrumentos de gestión mencionados son específicos para cada monte, si bien pueden ser redactados de forma conjunta para grupos de montes con características dasocráticas semejantes (art. 64.4 del TRLM); y en los mismos se contendrán referencias específicas a la planificación de los aprovechamientos y, en particular, de los pastos[13]. Los montes que cuenten con un instrumento vigente de gestión se calificarán como montes ordenados [art. 6 o) de la LM de 2003].

No obstante, la obligatoriedad de la existencia de dichos instrumentos varía en función de si se está en presencia de un monte incluido en el Catálogo de montes de utilidad pública o no[14].

Por lo que respecta a los montes catalogados, en el art. 65 del TRLM se establece que todos ellos contarán con proyectos de ordenación, planes dasocráticos o planes técnicos de gestión. Instrumentos que antes de aprobarse serán objeto de audiencia a la comarca en cuyo territorio se encuentren, a las Entidades locales titulares y, en su caso, a los propietarios particulares. Como antes se ha indicado, estos instrumentos serán específicos de cada monte, aunque, previa justificación, podrán ser redactados de forma conjunta para grupos de montes con características semejantes; y tendrán la vigencia que se indique en cada instrumento, que no podrá ser superior a quince años y deberá coincidir con la duración del plan especial que se fije en dicho instrumento. Por último, en el caso de que no se hubiera aprobado instrumento de gestión alguno, la gestión de los montes catalogados se someterá a lo previsto en los planes anuales de aprovechamiento, a los que se aludirá en el apartado siguiente, y que, en su caso, deberá adecuarse al correspondiente plan de ordenación de los recursos forestales.

Y en cuanto a los montes no catalogados, un instrumento de gestión no se requiere siempre, lo cual es relevante para el objeto de estudio, limitado a los disfrutes de pastos. Así, en el art. 66 del TRLM se establece que los montes

13 A estos efectos, puede mencionarse la descripción de la estructura del proyecto de ordenación contenida en el anexo 1 de la Orden de 21 de marzo de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el pliego general de condiciones técnicas para la redacción y presentación de resultados de proyectos de ordenación de montes en Aragón. En dicho anexo se hace referencia a un inventario, en el que deberán reflejarse los pastizales, un estudio de usos y la determinación de objetivos generales y zonificación. Además, debe contener un plan general en el que se contemplen el pastoreo de los cuarteles, diferenciando en función de si en los montes o cuarteles el uso ganadero es preferente y, específicamente, un plan general de cuarteles de producción de pastos.

14 Esta distinción se fundamenta en el interés prevalente forestal de los montes catalogados. Véanse sobre los montes catalogados y no catalogados, los arts. 11 y ss. de la LM de 2003 y 11 y ss. del TRLM.

no catalogados deberán contar para su gestión y explotación, con carácter necesario, con un instrumento de gestión, siempre que se encuentren poblados por especies arbóreas o arbustivas susceptibles de producir un aprovechamiento maderable o de leña o se encuentren poblados por especies de crecimiento rápido en una plantación de producción que sea superior a 10 Has. y, alternativamente, que, estando poblados por especies de crecimiento lento, la superficie forestal de producción sea superior a 100 Has.

De lo expuesto en el presente apartado, se deduce que los planes e instrumentos de gestión pueden ordenar los pastos e imponer limitaciones a su aprovechamiento.

2. Los procedimientos para hacer efectivo el cumplimiento de las condiciones contenidas en los planes e instrumentos de gestión

Como se ha indicado anteriormente, en el art. 68 del TRLM se establece que el aprovechamiento de los montes se someterá a lo dispuesto en el TRLM y, en su caso, en los planes de ordenación e instrumentos de gestión que resulten de aplicación. Pero para su efectividad en los montes públicos, en el art. 77.3 del TRLM se requiere el correspondiente título o licencia; y, en todo caso, respetar las cláusulas técnico-facultativas y económico-administrativas que se establezcan y los instrumentos de gestión vigentes (art. 36.5 de la LM de 2003). Para la obtención de estos títulos o licencias, en la legislación de montes se diferencian dos casos que se examinarán a continuación: los disfrutes de pastos en los montes catalogados y en los no catalogados.

Por lo que respecta a los aprovechamientos de pastos en los montes catalogados, el procedimiento para hacerlos efectivos se contiene en el art. 79 del TRLM. En dicho precepto se establece que, en los casos en que exista un instrumento de gestión forestal en vigor, primero se elaborará y aprobará un plan anual de aprovechamientos. En este plan se concretarán para cada monte catalogado la relación de disfrutes que se hubieran de realizar para ese período de tiempo, sin perjuicio de las excepciones contenidas en el art. 79.8 del TRLM, respetando lo previsto en el instrumento de gestión en vigor. Además, constarán en el plan de aprovechamientos las condiciones técnico-facultativas que hubieran de regir la adjudicación y explotación de los disfrutes en los montes catalogados, y que se ajustarán en lo económico a la legislación en materia de patrimonio y de contratación administrativa que resulte en cada caso de aplicación (apartados 1 y 2 del art 79 del TRLM).

La propuesta de los aprovechamientos que se incluirán en el plan anual corresponde a las Entidades locales propietarias de los montes. Pero la aprobación

y ejecución de los planes anuales corresponderá a las comarcas, incluyendo la expedición de licencias. También corresponderá a las comarcas el control técnico de la ejecución de los disfrutes siempre que cuenten con personal propio, sin perjuicio de las funciones de inspección y control que competen a la Administración autonómica.

En los supuestos en que no exista un instrumento de gestión forestal en vigor, corresponderá al departamento competente en materia de medio ambiente la aprobación del plan anual de aprovechamientos, así como la expedición de las licencias para su ejecución y el control técnico de los mismos.

No es posible con carácter general la realización de aprovechamientos al margen de los planes anuales. No obstante, y con carácter excepcional, en el art. 79.6 del TRLM se permite, mediante resolución motivada, que el departamento competente en materia de medio ambiente pueda autorizar la realización de aprovechamientos en montes catalogados no previstos en el correspondiente plan anual.

Las adjudicaciones de los aprovechamientos contemplados en los planes se harán en función de la configuración del monte catalogado y, en particular, de si se trata de un comunal, cuyo aprovechamiento corresponde al común de vecinos, o carece de esta calificación y se adjudica de acuerdo con la legislación patrimonial local y de contratación aplicable[15]. A la forma de adjudicar tales aprovechamientos se hará referencia en los apartados siguientes. En todo caso, será a los adjudicatarios a quienes se les expida la autorización o licencia, abonándose, además, por los propietarios de los montes locales el canon para la mejora de los montes en las condiciones previstas en el art. 80 del TRLM.

Al margen de la regulación de los aprovechamientos en los montes catalogados, en el art. 81 del TRLM se hace referencia a los disfrutes en montes no catalogados y no gestionados por la Administración autonómica. Dada su menor relevancia desde la perspectiva forestal, en el citado precepto se regulan exclusivamente trámites para hacer efectivo el aprovechamiento de maderas y leñas. Los pastos quedan sometidos directamente a las limitaciones establecidas en el TRLM y, en particular, a lo previsto en el art. 84 del TRLM y a los planes e instrumentos de gestión, en su caso, a cuyo contenido se hizo referencia en el epígrafe anterior. Falta de trámites específicos que no impide la exigencia de un título otorgado por el propietario del monte para realizar el aprovechamiento,

15 El sometimiento de los disfrutes de pastos de los comunales, a cuantas prevenciones técnicas se establezcan en los planes anuales, está previsto expresamente en el art. 244.2 del Reglamento de Montes de 1962.

de acuerdo con la legislación patrimonial y de contratación aplicable, a la que se harán referencia en los apartados siguientes. Y todo ello sin perjuicio de las excepciones contempladas en el art. 81.4 del TRLM[16].

III. LA ADMISIÓN DE APROVECHAMIENTOS VECINALES EN LAS DIVERSAS CATEGORÍAS DE MONTES LOCALES: SU ORIGEN EN LA CLASIFICACIÓN DE BIENES INTRODUCIDA EN EL SIGLO XIX

Una vez expuestas las limitaciones a las que se someten los aprovechamientos de pastos en los montes locales, es preciso proceder a examinar los supuestos en los que son disfrutados por los vecinos. Como se indicó al inicio de este estudio, los aprovechamientos vecinales no pueden restringirse a los montes calificados como comunales. Comunales que son aquellos cuyo disfrute corresponde al común de vecinos [arts. 12.1 b) de la LM de 2003, 11.3 b) del TRLM y 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en adelante, LRBRL]. Estos también existen en los montes catalogados no comunales e, incluso, en los montes patrimoniales (arts. 22.2 del TRLM y 179.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en adelante LALA). Por otra parte, todos los disfrutes en los montes comunales no son siempre vecinales, puesto que la legislación permite la subasta de algunos de ellos (arts. 22 y 82 del TRLM y 183.4 de la LALA).

La situación descrita, en la que pueden encontrarse aprovechamientos vecinales en las diferentes categorías de montes y no solo en los comunales, tiene un origen diverso. Pero una de las causas principales hay que relacionarla con la introducción de una nueva clasificación de los bienes locales en el siglo XIX y, en particular, un concepto restringido de comunal, que no comprendía todos los supuestos de disfrutes vecinales.

En efecto, la aprobación de la Ley de desamortización, de 1 mayo de 1855, supuso introducir una nueva clasificación de las propiedades de las Entidades

16 En el art. 81.4 del TRLM se dice que cuando los aprovechamientos en montes no catalogados se encuentren dentro del ámbito territorial de un espacio incluido en la Red Natural de Aragón, aunque no tengan por objeto aprovechamientos maderables o leñosos, podrán someterse, mediante disposición general del Gobierno de Aragón, a una ordenación específica cuya finalidad sea garantizar la conservación del ecosistema forestal, la protección del suelo o la del estado físico del monte.

locales[17]. Dicha Ley ordenó la venta de los montes locales, ya fueran de propios, es decir, productores de rentas, o comunes disfrutados por los vecinos. Al considerarse todos enajenables, los antiguos montes comunes y de propios se calificaron como montes de propios. Calificación que tuvo como consecuencia que se admitieran en los nuevos montes de propios aprovechamientos subastados –los procedentes de los antiguos montes de propios– y disfrutados por los vecinos –los existentes en los anteriores montes del común–, en tanto no se vendieran.

La legislación desamortizadora, no obstante, excluyó de la venta los montes que cumplieran ciertas finalidades públicas. Cada una de estas excepciones dio lugar a la creación de una nueva categoría de monte local, que no se correspondía con las antiguas de montes comunes y de propios y que se sometía a una regulación especial. Así, aparecieron los montes incluidos en el Catálogo de montes de utilidad pública exceptuados de la desamortización, que perseguían la protección de los arbolados existentes en los mismos y en los que podían existir aprovechamientos vecinales y subastados[18]. O, por necesidades vecinales, se crearon los montes de aprovechamiento común gratuito de los vecinos y las dehesas boyales; categorías que tampoco coincidían con los anteriores montes del común[19]. Por otra parte, estas excepciones no eran incompatibles entre sí, pu-

17 Antes de la nueva clasificación de los bienes locales introducida por la Ley de desamortización, de 1 de mayo de 1855, la división de los bienes se encontraba en las Leyes 9 y 10, Título 28, Partida 3ª. En ellas se diferenciaba entre los bienes de propios, en los que se incluían los bienes productores de rentas, y los bienes del común, categoría esta última en la que se integraban los de aprovechamiento vecinal, con independencia de la modalidad del mismo. Véase en relación con la clasificación de los bienes locales antes del Código civil, Colom, 1994, 234 ss. Las consecuencias derivadas de esta clasificación en los aprovechamientos de los montes admitidos en cada caso había que matizarlas, puesto que la legislación permitía disfrutes vecinales en los de propios y subastas de aprovechamientos en los del común. Dicha situación se describe en Colom, 1994: 163 ss. 270 ss. Esta compleja situación se reflejó en las Ordenanzas de montes de 1833. Aunque en su art. 5 se partía de la distinción de los montes de propios o comunes de los pueblos, en sus arts. 117 y ss. se incluyeron unas reglas comunes que eran aplicables a ambos tipos de montes, en correspondencia con la existencia de disfrutes vecinales y subastados en las dos categorías.

18 El art. 2 de la Ley de desamortización de 1855 exceptuó de la venta los montes y bosques cuya venta no creyera oportuna el Gobierno. Exclusión que fue desarrollada en normas posteriores. Véanse, por ejemplo, los requisitos establecidos para ser exceptuados por esta causa contenidos en el Real Decreto de 22 de enero de 1862 o el art. 2 de la Ley de montes de 1863.

19 El art. 2 de la Ley de desamortización de 1855 exceptuó los terrenos que eran de aprovechamiento común, previa declaración de serlo hecha por el Gobierno oyendo al Ayuntamiento y Diputación respectivos. Exclusión desarrollada en normas posteriores y en las que se con-

diendo un monte estar incluido en el Catálogo y haber sido declarado como comunal.

De lo expuesto se deduce que los montes se clasificarían en montes catalogados, subdividiéndose en comunales y de propios, y montes no catalogados, que comprenderían los montes comunales y de propios. De esta clasificación se partirá en los apartados siguientes, examinando primero los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes catalogados (IV), y después en los no catalogados (V).

IV. LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS EN LOS MONTES CATALOGADOS: LA DISTINCIÓN ENTRE LOS MONTES CATALOGADOS COMUNALES Y NO COMUNALES

El primer grupo de montes en los que pueden apreciarse aprovechamientos vecinales es el de los montes catalogados, que se subdividen en comunales y no comunales. La admisión de disfrutes por los vecinos en montes no comunales responde a razones históricas vinculadas a la introducción de la nueva clasificación de los bienes en el siglo XIX. Por ello, y para comprender la regulación actual, primero se examinarán las normas desde mediados del siglo XIX hasta la aprobación de la LM de 2003 (1) y, después, la regulación vigente contenida en la LM de 2003 y TRLM de 2017 (2).

Antes de comenzar, hay que destacar que la naturaleza jurídica de los montes catalogados es diferente en las dos etapas citadas. Hasta la LM de 2003 eran patrimoniales, salvo las excepciones demaniales de los montes provinciales, desde la aprobación de la Ley de Régimen Local de 1955, y de los comunales, desde la aprobación de la LRBRL de 1985. Por el contrario, la LM de 2003 y el TRLM de 2017 han calificado como dominio público forestal todos los montes catalogados. A las consecuencias de este cambio se aludirá en el apartado en que se analice la legislación vigente.

cretaron los requisitos exigibles, como el carácter gratuito del disfrute desde el año 1835. Pero dichas condiciones no siempre concurrían en las propiedades municipales de los pueblos. Para evitar que un pueblo careciera de esta clase de montes, la Ley de 11 de julio de 1856 permitió exceptuar de la desamortización la dehesa destinada o que se destinase de entre los demás bienes del pueblo al pasto de ganado de labor. Dehesa que podía formarse con antiguos bienes de propios o comunales no exceptuados. Dada su fundamentación, el art. 11 de la Ley de 8 de mayo de 1888 consideró que estas dehesas boyales quedarían en la categoría de bienes de aprovechamiento común.

1. Los aprovechamientos vecinales en los montes catalogados en la normativa previa a la Ley de Montes de 2003

Los aprovechamientos vecinales de pastos se admitieron tanto en los montes catalogados comunales como no comunales en la legislación vigente anterior a la LM de 2003. Ello se debió a la forma como la legislación desamortizadora configuró la categoría de monte catalogado y cómo se relacionó con las otras excepciones de la desamortización y, en particular, con las de aprovechamiento común y dehesa boyal.

En efecto, como se ha indicado en un apartado precedente, la normativa desamortizadora aprobada a mediados del siglo XIX articuló la categoría de montes catalogados como una excepción de la venta, fundamentada en la existencia de especies arbóreas protegibles en los mismos. Y en esta categoría se integraron todos aquellos montes locales que tuvieran estas características, con independencia de la calificación que tuvieran con anterioridad a la Ley de desamortización de 1855.

La declaración de excepción de la venta de estos montes y su inclusión en el Catálogo de montes de utilidad pública la realizaba de oficio la Administración estatal[20]. Dicha forma de excluirlos de la enajenación tuvo consecuencias relevantes para el objeto de este estudio. Así, en primer lugar, los Ayuntamientos ya no necesitaban solicitar al Estado el reconocimiento de la excepción de la desamortización como dehesa boyal o de aprovechamiento común para conservar sus antiguos montes del común con disfrutes vecinales; estos montes ya esta-

20 Fue una constante la competencia estatal para declarar de oficio los montes excluidos de la venta por su especie arbórea y su inclusión en el Catálogo de montes de utilidad pública no enajenables. Véanse, en este sentido, art. 2 de la Ley de 1 de mayo de 1855, Real Decreto de 26 de octubre de 1855, Real Decreto de 16 de febrero de 1859, Real Decreto de 22 de enero de 1862, Ley de montes de 1863, Reglamento de montes de 1865, Real Orden (FOM) de 8 de noviembre de 1877, art. 8 de la Ley de 30 de agosto de 1896, Real Decreto de 20 de septiembre de 1896, Real Orden (FOM) de 21 de noviembre de 1896 o Real Decreto de 1 de febrero de 1901. En aplicación de estas normas se aprobaron la Clasificación general de los montes públicos, en la que se contenía el Catálogo de los excluidos de la desamortización, por Real Orden (FOM) de 30 de septiembre de 1859; el Catálogo de montes exceptuados de la desamortización de 1862; o el Catálogo de montes y demás terrenos exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública, aprobado por Real Decreto de 1 de febrero 1901. Catálogo este último que, a su vez, fue objeto de revisiones durante el siglo XX. Véanse sobre el catálogo de montes y su formación Calvo, 2003; Pérez-Soba, 2008; y Pérez Soba, 2010.

ban catalogados y excluidos de la venta[21]. En segundo lugar, los antiguos montes del común y de propios que no hubieran sido calificados expresamente por el Estado como de aprovechamiento común, al no solicitarlo la Entidad local o denegarse su petición, se consideraron como de propios, siendo indiferente que en ellos hubiera disfrutes vecinales; calificación esta última que no afectaba a su carácter inalienable por estar catalogados. Y, en tercer lugar, la legislación permitió la continuidad de los aprovechamientos de los vecinos en los montes catalogados de propios[22]. En definitiva, esta situación conllevó la aparición de los montes de propios catalogados con disfrutes vecinales.

Sin embargo, los Ayuntamientos no siempre se negaron a solicitar al Estado la excepción de sus antiguos montes del común con disfrutes de los vecinos como dehesa boyal o aprovechamiento común; y ello a pesar de que ya estaban excluidos de la venta por estar catalogados. Cuando lo pedían, si cumplían los requisitos exigidos, dicho reconocimiento era concedido; y, en particular, se les otorgaba la condición de montes de aprovechamiento común, si existían disfrutes vecinales gratuitos desde el año 1835, o de dehesa boyal, cuando el pueblo no tenía ningún otro bien exceptuado y la necesitase para el pasto del ganado de labor vecinal[23]. Actuaciones que determinaron la aparición de los montes ca-

21 La inexistencia de la obligación de solicitar la excepción por tratarse de aprovechamiento común se reconoció en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, de 27 de mayo de 1895 (Gaceta de Madrid de 11 de octubre de 1895); en dicha Sentencia se indicó expresamente que los pueblos no tenían la obligación de deducir solicitud de excepción, cuando figurase el monte en el Catálogo de montes exceptuados de la desamortización, prevista en la Ley de montes de 1863 y Reglamento de 1865.

22 Cuando estos montes de propios con aprovechamientos vecinales eran excluidos del Catálogo, en ocasiones se les permitía solicitar de nuevo la excepción de la desamortización del bien como de aprovechamiento común o dehesa boyal. En este sentido, en el art. 1 del Real Decreto de 16 de noviembre de 1897 se abrió un nuevo plazo para solicitar la excepción como monte de aprovechamiento común o dehesa boyal para los montes que con anterioridad a la Ley de 30 de agosto de 1896 estuvieran comprendidos en el Catálogo, y hubieran sido excluidos del mismo, comprendiéndose dentro de los enajenables.

23 La excepción por dehesa boyal o aprovechamiento común debía solicitarla el Ayuntamiento dentro del plazo marcado por las normas. Dichos plazos se abrieron en diversas ocasiones durante el siglo XIX. Entre otras normas, pueden citarse el art. 1 de la Instrucción de 11 de julio de 1856; la Circular de 28 de octubre de 1858, por la que se dictaron disposiciones para la ejecución del Real Decreto de 2 de octubre de 1858; el art. 1 del Real Decreto de 10 de julio de 1865; el art 1 del Real Decreto 23 de agosto de 1868; el art. 6 de la Ley de 8 de mayo de 1888; el Real Decreto de 15 de abril de 1890; el art. 14 de la Ley de 30 de agosto de 1896 y el Real Decreto de 29 de septiembre de 1896; o el Real Decreto de 16 de noviembre de 1897.

talogados de aprovechamiento común o dehesa boyal, en los que también existían disfrutes vecinales.

De lo expuesto se deduce que había aprovechamientos vecinales tanto en los montes catalogados de propios como en los catalogados reconocidos por el Estado como comunales y dehesas boyales. Situación que tuvo su reflejo en la regulación de los aprovechamientos de los montes contenida en la Ley de montes de 1863 y el Reglamento de desarrollo de 1865[24]. Normas que estuvieron vigentes, aunque con modificaciones, hasta la aprobación de la Ley de Montes de 1957.

La Ley de montes de 1863 partía del mantenimiento de los disfrutes de los vecinos en los montes públicos. En este sentido, en el art. 9 de la Ley de montes de 1863 se decía que subsistirían en los montes públicos los aprovechamientos vecinales que existieran legítimamente, siempre que no fueran incompatibles con la conservación del arbolado. Regulación que se incluyó en el art. 77 del Reglamento de montes de 1865.

El respeto de los disfrutes comunales se incorporó a la regulación de los aprovechamientos de los montes públicos; y se articuló como una excepción a la regla general de la subasta de todos los productos de los montes contenida en el art. 94 del Reglamento de Montes de 1865. En concreto, en dicho art. 94.2 del Reglamento se decía que todo aprovechamiento de productos forestales se adjudicaría precisamente en subasta pública, a excepción de los productos de todo monte público que, en virtud de usos o títulos legítimos reconocidos por la Administración, estuvieran considerados como de aprovechamiento vecinal. Artículo que era aplicable a los montes catalogados, ya fueran de propios o comunales.

No obstante, en relación con la mención al reconocimiento por la Administración contenida en el art. 94 del Reglamento de 1865 surgieron dudas. Así, en la Real Orden (FOM) de 21 de diciembre de 1883 se era partidario de la previa declaración del monte como dehesa boyal o de aprovechamiento común en aplicación de la legislación desamortizadora[25]. Interpretación que tenía como

24 Inicialmente, después de aprobarse la Ley de desamortización de 1855, la normativa aplicada fueron las Ordenanzas de 1833, arts. 119 y ss., que protegían los aprovechamientos vecinales existentes en los montes. Protección que se recordó en otras normas aprobadas en esta época, como la Real Orden (FOM) de 1 de septiembre de 1860 o la Real Orden (FOM) de 4 de junio de 1862.

25 En concreto, en la Real Orden (FOM) de 21 de diciembre de 1883 se decía que era necesario ese reconocimiento y que podía obtenerse en la forma prevista y determinada por las leyes desamortizadoras de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 y Real Decreto de 10 de julio

consecuencia que no se pudiera aplicar el art. 94 citado para la conservación de los disfrutes vecinales en montes catalogados de propios, puesto que los montes de propios carecían de una calificación expresa como dehesa boyal o comunal. Por el contrario, en sentencias, como, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, de 27 de mayo de 1895 (Gaceta de Madrid de 11 de octubre de 1895), se admitió que pudieran incluirse en la excepción prevista en el art. 94 los disfrutes vecinales de montes catalogados reconocidos por la Administración, sin que se requiriera para ello que hubieran sido excluidos previamente como dehesas boyales o de aprovechamiento común por la Administración[26]. Con ello quedaban comprendidos también en el art. 94 los aprovechamientos vecinales en bienes de propios, cuya existencia hubiera sido comprobada por la Administración.

El respeto a los aprovechamientos vecinales previsto genéricamente en la Ley de montes de 1863 tuvo otra manifestación que compaginaba dicho beneficio de los vecinos con la necesidad de asegurar ingresos para el Ayuntamiento propietario. Así, en el art. 94.3 del Reglamento de montes de 1865 se decía que todo aprovechamiento de productos forestales se adjudicaría en subasta pública, salvo los productos que una Corporación estuviera en posesión de aprovechar por sólo el precio de tasación, en virtud de un derecho preexistente reconocido por la Administración[27]. Artículo que era aplicable a las subastas de pastos y su adjudicación por el precio de tasación al Ayuntamiento para su distribución vecinal.

de 1865 y disposiciones vigentes en la materia. Criterio que se correspondía con lo previsto en la Real Orden (AGRIC.,IND.,COM.y OBRAS PUB.) de 25 de junio de 1903.

26 La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, de 27 de mayo de 1895, partía de que en el supuesto debatido el monte estaba catalogado, pero no calificado expresamente como de aprovechamiento común o dehesa boyal, y existían en él disfrutes vecinales. El Tribunal Supremo entendió que, si el monte estaba excluido de la desamortización al estar catalogado, el pueblo no tenía la obligación de solicitar la excepción por ser comunal; y, por tanto y por lo que respecta al aprovechamiento vecinal, lo consideraba incluido dentro del ámbito del art. 94.2 del Reglamento de montes, dado el fundamento histórico del derecho vecinal y los títulos alegados en el caso enjuiciado.

27 Tales previsiones no eran totalmente novedosas. La Real provisión de 26 de mayo de 1770, que era la Ley 17, Título XXV, Libro VII de la Novísima Recopilación, estableció a favor de los ganaderos vecinos la facultad de acomodar sus ganados en las dehesas de propios y arbitrios por el precio de la tasa, admitiéndose únicamente, respecto a los pastos sobrantes, la subasta pública con exclusión de todo privilegio o preferencia. Sobre la vigencia de esta Real Provisión en el siglo XIX, véase la Real Orden de 3 de abril de 1848. Véanse, también, la Real Orden (GOB) de 22 de diciembre de 1840 y la Real Orden (FOM) de 10 de junio de 1876.

Con la introducción de esta última regulación en la normativa de montes, apareció una diferenciación en los aprovechamientos vecinales: los disfrutes vecinales gratuitos, con fundamento en el art. 94.2 del Reglamento de montes de 1865; y los aprovechamientos vecinales adjudicados por el precio de tasación, al que se acaba de aludir, y de acuerdo con el art. 94.3 del Reglamento de 1865. Diferenciación que se ha mantenido durante el siglo XX, aunque con modificaciones, como se indicará después.

La normativa posterior que se aprobó durante el siglo XIX trató de limitar los aprovechamientos vecinales gratuitos de pastos. Puede citarse el Real Decreto de 8 de mayo de 1884, por el que se aprobó la reforma de las Ordenanzas de montes de 1833. En sus arts. 32 y ss., por una parte, se reconoció la existencia de los disfrutes vecinales; y en su art. 35, por otra, se limitó el aprovechamiento vecinal gratuito de pastos en los montes declarados de común aprovechamiento a los ganados de uso propio de cada vecino, entendiéndose por tales las cabezas de ganado mular, caballar, boyal y asnal destinados a los trabajos agrícolas e industriales de los vecinos, y las de cabrío, lanar y de cerda que cada vecino dedicaba al consumo propio de su casa; y se estableció que, cubiertas las necesidades de estos ganados, se subastarían los pastos sobrantes en las dehesas boyales y montes de aprovechamiento común. Precepto cuyo cumplimiento fue recordado por la Real Orden (AGRIC., IND., COM. y OBRAS PUB.) de 25 de junio de 1903. Esta regulación no afectó a la consideración de los montes como no desamortizables[28].

De la misma forma, la legislación municipal posterior aprobada confirmó la aplicación prioritaria de la normativa de montes y, en su defecto, los criterios de reparto de los aprovechamientos vecinales que se contenían, por ejemplo, en el art.75 de la Ley Municipal de 1877[29].

28 La existencia de estas subastas de pastos sobrantes no afectó a la consideración de estos montes como excluidos de la desamortización. Recordemos que estos montes eran catalogados exceptuados de la desamortización por la protección de las masas arbóreas existentes. Por otra parte, en el art. 2 de la Ley de 30 de julio de 1878 se estableció que en las dehesas boyales y montes de aprovechamiento común declarados se pudieran subastar los pastos sobrantes por abundancia de los mismos o disminución de la cabaña ganadera; y se indicó que la subasta no afectaría a la excepción concedida.

29 La aplicación de la normativa municipal se reconoció en el art. 81 del Reglamento de Montes de 1865. En dicho precepto se decía que los montes de los pueblos serían administrados bajo la vigilancia de la Administración superior por los Ayuntamientos con arreglo a la Ley Municipal. Pero esa remisión a la normativa local no conllevaba la inaplicación de las normas forestales antes comentadas que limitaban los aprovechamientos vecinales gratuitos de pastos o los instrumentos de gestión y planificación, como se reconoció en el art. 75 de la

La situación existente en la segunda mitad del siglo XIX que se acaba de describir se mantuvo durante el siglo XX, aunque con algunas modificaciones. Entre ellas cabe mencionar la derogación de la normativa desamortizadora y, por tanto, la supresión de la obligación de vender los montes locales[30]. No obstante, esta derogación no afectó a la clasificación de los montes introducida por la normativa desamortizadora y que dividía los montes en catalogados, ya fueran comunales o de propios, y no catalogados, ni tampoco a la existencia de aprovechamientos vecinales en todos ellos. Ni modificó la aplicación prioritaria de la normativa forestal a los montes catalogados frente a la legislación municipal[31]. Ni alteró la competencia estatal para declarar la utilidad pública e incluir en el Catálogo de montes los montes locales, aunque sí que se trasladó a los Ayuntamientos la competencia para declarar como comunales sus montes, regulándose por la normativa municipal su afectación o desafectación.

El mantenimiento de la situación conllevó la continuidad de la diferenciación entre los aprovechamientos vecinales gratuitos y onerosos. En relación con los primeros, en la primera mitad del siglo XX se aprobaron normas que recordaron o aclararon la normativa aplicable. Puede mencionarse, por ejemplo, la Real Orden (AGRIC., IND., COM. y OBRAS PUB.) de 25 de junio de 1903, que recordó la vigencia de las limitaciones de los aprovechamientos vecinales gratuitos contenidas en el art. 35 del Real Decreto de 1884. O la Orden (AGRIC.) de 10 de diciembre de 1943, en la que se aclaró que las mencionadas limitacio-

Ley Municipal de 1877. Véanse sobre la relación de la legislación municipal y de montes, y las dudas surgidas con motivo de la aprobación de la Ley de Municipal de 1870, la recopilación de Reales Ordenes contenidas en Abella, 1900; y Redacción de "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales", 1921: 60 ss.

30 La Real Orden (HAC) de 14 de junio de 1907 suspendió la aplicación de la normativa desamortizadora en relación con los montes de los pueblos, sin perjuicio de determinadas excepciones, y se volvió a restablecer su vigencia por Real Orden (HAC) de 12 de abril de 1913, aunque con algunas salvedades, suspendiéndose de nuevo por Real Decreto-Ley de 3 de marzo de 1917. Se derogó por lo que respecta a las propiedades locales por los arts. 5 del Estatuto Municipal de 1924 y 3 de la Ley Municipal de 1935.

31 La primacía de las normas forestales en los montes catalogados frente a las contenidas en las normas locales se reconoció en las normas aprobadas en el siglo XX. Véanse, por ejemplo, los arts. 1, 73 y 81 de las Instrucciones para el régimen de los montes de los pueblos de 1925, declaradas subsistentes con rango reglamentario por Decreto de 16 de junio de 1931 y Ley de 15 de septiembre de 1931; art. 156 de la Ley Municipal de 1935; o art. 197.1 de la Ley de Régimen Local de 1955. Una vez respetada la normativa forestal, resultaban aplicables a los montes comunales las reglas contenidas en los arts. 159 del Estatuto Municipal de 1924, 155 de la Ley Municipal de 1935 y 192 de la Ley de Régimen Local de 1955.

nes de los disfrutes de pastos debían computarse individualmente y no de forma colectiva tomando como referencia todo el vecindario[32].

Y por lo que respecta a los aprovechamientos vecinales onerosos, es preciso resaltar que se modificó sustancialmente la forma de articularlos. Así, ya no se adjudicarían por el precio de tasación a los Ayuntamientos, como se establecía en el Reglamento de 1865, para su posterior reparto vecinal, sino que a la Entidad local se le atribuía un derecho de tanteo después de celebrada la subasta y por la máxima postura, que podía ejercitar o no. En concreto, en el art. 86 de las Instrucciones para el régimen de los montes de los pueblos, de 17 de octubre de 1925, declarado subsistente por Decreto de 16 de junio de 1931 y Ley de 15 de septiembre de 1931, se decía que los Ayuntamientos podían ejercer el derecho de tanteo en el plazo de ocho días después de celebradas las subastas de los productos de sus montes, adjudicándoselos por la máxima postura que se hubiera hecho. Este derecho de tanteo también se atribuyó a las Entidades locales en las subastas de los pastos sobrantes de las dehesas boyales y bienes de aprovechamiento común e, incluso, en los de propios en determinadas condiciones en el Real Decreto de 17 de febrero de 1925, declarado subsistente por Decreto de 16 de junio de 1931 y Ley de 15 de septiembre de 1931[33].

La existencia de un complejo número de normas aprobadas desde mediados del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX determinó que en la década de los años cincuenta y sesenta del siglo XX se decidiera aprobar una nueva regulación de los montes, en la que se actualizara su régimen jurídico y se refun-

32 En el art. 1 de esta Orden (AGRIC.) de 10 de diciembre de 1943 se decía que el derecho al aprovechamiento vecinal de pastos en los montes de utilidad pública se limitaría, por lo que a cada vecino afectase, del modo siguiente: cuatro cabezas de ganado mayor destinado a trabajos agrícolas e industriales, dos reses de ganado cabrío, dos porcinas y tres cabezas de ganado lanar para familias constituidas con un número de hijos que no pasase de tres, aumentándose una cabeza de lanar por cada nuevo hijo.

33 En el Real Decreto de 17 de febrero de 1925 se estableció que continuarían subsistentes las subastas de pastos sobrantes de las dehesas boyales y montes de aprovechamiento común; y se contempló la posibilidad de que el Ayuntamiento ejercitara el derecho de tanteo en el plazo de ocho días después de celebrada la subasta y su adjudicación por la máxima postura que se hubiera hecho, para su posterior distribución vecinal tanto del aprovechamiento como del precio pagado. Por otra parte, en el art. 3 del citado Real Decreto de 17 de febrero de 1925 también se previó un derecho de tanteo similar de los Ayuntamientos en las subastas de pastos en los montes de su pertenencia para su distribución vecinal, cuando no tuvieran comunales o dehesas boyales, pudiendo tener por objeto la totalidad o parte de los pastos de la superficie subastada.

diera toda la legislación vigente. Así, se aprobaron la Ley de Montes de 1957 y el Reglamento de Montes de 1962[34]. Normas a las que se aludirá a continuación.

En una primera aproximación a la Ley de Montes de 1957 y Reglamento de Montes de 1962, debe resaltarse que en las mismas se respetó con carácter general el sistema comentado existente con anterioridad. Ello conllevaba admitir que los montes catalogados se subdividían en comunales y de propios[35]. Y, por lo que respecta a los aprovechamientos, implicaba de forma resumida lo siguiente: en las dos subcategorías de montes catalogados existían aprovechamientos vecinales; los disfrutes vecinales gratuitos de pastos se encontraban limitados y los sobrantes de pastos podían subastarse; y se permitía la adjudicación de los disfrutes de pastos objeto de subasta a los Ayuntamientos. Además, en lo no previsto en la legislación de montes, eran de aplicación las reglas contempladas en la normativa municipal, es decir, los arts. 192 y ss. de la Ley de Régimen Local de 1955[36]. No obstante, aunque hubiera una continuidad, se introdujeron modificaciones que se comentarán brevemente.

Así, en primer lugar, en cuanto a la existencia de los aprovechamientos vecinales tanto en los montes catalogados de propios como comunales, en la legislación de montes se admitieron ambos supuestos expresamente. Los aprovechamientos vecinales de los montes comunales se mencionaban en el art. 212.5 del Reglamento de Montes. Artículo en el que se indicaba que tales disfrutes se acomodarían a lo dispuesto en los arts. 192 y ss. de la Ley de Régimen Local, reguladores de los bienes comunales y a los que se hará referencia después.

Y, por lo que respecta a los aprovechamientos vecinales en montes catalogados de propios, se aludía a ellos en el art. 38.2 de la Ley de Montes. En concreto, en el citado precepto se decía que los aprovechamientos de montes de utilidad pública no comunales que se vinieran realizando en régimen especial,

34 En relación con los preceptos de la Ley de Montes de 1957 y Reglamento de 1962 a los que se aludirá en el texto véase comentario en Grau, 1966; y Díaz de la Riva y Guerra-Librero, 1963. Por lo que respecta a la situación previa a las citadas normas, véase Guaita, 1956.

35 La Ley de Montes de 1957 partía de la subdivisión de los montes catalogados de las Entidades locales en comunales y de propios, en sus arts. 20 y 38, apartados 2 y 4. De la misma forma, en el art. 39.2 del Reglamento de Montes se decía que en el Catálogo de montes se expresaría su clasificación como bienes de propios o comunales.

36 En concreto, en el art. 197.1 de la Ley de Régimen Local se decía que, conforme a los preceptos de la legislación general de montes, los Ayuntamientos tendrían facultad para explotar los de su propiedad, realizando el servicio de conservación y fomento. De forma similar en el art. 38.1 de la Ley de Montes de 1957 se contemplaba la aplicación prioritaria de la legislación de montes y la aplicación en lo no previsto en ella por la normativa de régimen local.

de acuerdo con normas consuetudinarias o reglamentarias de tipo local debidamente aprobadas, continuarían ajustándose a las mismas, en cuanto no se opusieran a la presente Ley, en atención a su conservación y fomento, debiéndose revisar las ordenanzas para adaptarlas a las normas contenidas en los arts. 37 y ss. de la Ley de Montes.

En segundo lugar, y en relación con el derecho de los vecinos al aprovechamiento gratuito, en la Ley de Montes de 1957 también se restringió. En su art. 35.2 se decía que en los montes de utilidad pública se atendería preferentemente al sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos de los pueblos y se procedería a la enajenación de los pastos sobrantes, si los hubiere, a menos que el estado forestal del monte aconsejara la exclusión del ganado de granjería. Ganado de uso propio que se especificaba y cuantificaba en el art. 243 del Reglamento de Montes.

Y, en tercer lugar, se admitió la posibilidad de adquisición de los pastos en las subastas por parte de los Ayuntamientos para su distribución vecinal en la Ley de Montes de 1957, aunque con modificaciones en relación con la normativa precedente. En particular, en el art. 38.3 de la Ley de Montes se decía que las entidades públicas propietarias de montes podían adjudicarse directamente los aprovechamientos de sus predios cuando éstos no estuvieran consorciados por el Estado y siempre que los licitadores en las subastas no ofrecieran el precio índice señalado al efecto del ejercicio de este derecho de tanteo. Se indicaba también en el citado precepto que podía efectuarse dicha adjudicación cuando la subasta quedare desierta; y que no podía hacerse uso de este derecho cuando se obtuviera en la subasta precio superior al señalado como índice.

La aparición de una nueva normativa de montes en la década de los años cincuenta fue acompañada por una renovación de la legislación de régimen local en esta misma época. Se aprobó la Ley de Régimen Local de 1955 y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955. Normas que eran aplicables en lo no previsto en la legislación forestal (art. 197 de la Ley de Régimen Local) y en las que se incluyeron reglas de interés para los aprovechamientos vecinales en los montes locales. Entre ellas, cabe mencionar las previstas en el art. 91 del citado Reglamento de 1955, relativas a la regulación del derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes de dehesas boyales y montes de común aprovechamiento y en las subastas en los montes de propios[37]. O pueden citarse las reglas

37 En el art. 91.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 se regulaba el derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes dentro de los cinco días siguientes, siempre que se acordara la adjudicación en la máxima postura ofrecida por los concurrentes y que sujetasen a derrama o reparto vecinal la distribución del disfrute o el pago del remate.

relacionadas con la distribución de los aprovechamientos comunales contempladas en los arts. 192 y ss. de la Ley de Régimen Local de 1955[38]. O cabe aludir a la nueva regulación sobre afectación y desafectación de los bienes comunales, sin acto formal, contemplada en el art. 8 del Reglamento de Bienes de 1955[39].

La normativa local citada ha sido sustituida con posterioridad a la aprobación de la Constitución por nuevas normas. Así, las reglas contenidas en el art. 91 del Reglamento de 1955 sobre el derecho de tanteo se han incorporado con cambios al art. 107 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 1986[40]. La regulación de los aprovechamientos vecinales de los bienes comunales se ha incluido en el art. 75 del Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local de 1986 (en adelante, TRLRL)[41]. Y en la Ley de Bases

Y en el art. 91.2 del citado Reglamento se decía que los Ayuntamientos podrían acogerse a los mismos beneficios con respecto a los calificados de propios.

38 En los arts. 192 y ss. de la Ley de Régimen Local de 1955 se partía de la preferencia del aprovechamiento colectivo y, si no fuera posible, el régimen establecido en la ordenanza o la costumbre; si no existieran, por los criterios marcados en el art. 192; y, si tampoco fueran aplicables, mediante subasta en la que los vecinos tenían un derecho de preferencia en igualdad de condiciones.

39 En el art. 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 se decía que se produciría la afectación a comunal, sin necesidad de acto formal, cuando se utilizaran durante veinticinco años bienes de propios en uso comunal; y cuando la Entidad adquiriera por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniera estando destinado a comunal. Asimismo, en el art. 8.5 del mismo Reglamento se decía que se entendería producida sin necesidad de acto formal, desafectación de los comunales, que se convertirían en bienes de propios, cuando hubieran dejado de utilizarse durante veinticinco años en el sentido de la afectación comunal.

40 En el art. 107 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales 1986 se dice que las Corporaciones locales podrán ejercer el derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes de dehesas boyales y de montes comunales y patrimoniales, dentro de los cinco días siguientes al que se hubiere celebrado la licitación, con estas condiciones: que acuerden la adjudicación en la máxima postura ofrecida por los concurrentes; y que sujeten a derrama o reparto vecinal la distribución del disfrute y el pago del remate. Véase comentario en Corral y López, 2001.

41 En el art. 75 del TRLRL de 1986 se dice que el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal; cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica; y si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones

de Régimen Local de 1985 y el art. 8.4 del Reglamento de Bienes de la Entidades locales de 1986, se ha incluido únicamente el supuesto de la afectación presunta al destino comunal, pero no la desafectación presunta por su no uso vecinal[42].

Por último, debe advertirse que los montes de utilidad pública no estaban sujetos al régimen de ordenación de pastos contenido en la normativa especial aprobada después de la Guerra Civil y al que se aludirá en un apartado posterior (arts. 33.6 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1954; y 58.6 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969). No obstante, ciertas normas especiales contenidas en esta regulación resultaban de aplicación a los montes catalogados[43].

De lo expuesto en el presente apartado se deduce que, desde mediados del siglo XIX, los montes catalogados locales se subdividían en comunales y de propios; y en ambos existían disfrutes vecinales. Dichos montes se regían por la legislación forestal y por la normativa de régimen local. Y es precisamente en la legislación forestal donde encontramos especialidades relativas a las limitaciones de los aprovechamientos vecinales de los pastos y la subasta de los sobran-

a los postores que sean vecinos. Reglas generales que se complementan por otras especiales contenidas en el art. 75.4 y otros preceptos del mismo Texto Refundido.

42 En el art. 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986 se dice que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales se produce automáticamente en los siguientes supuestos: adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal; y cuando la entidad adquiera por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

43 En este sentido, por ejemplo, en el art. 56 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1954 se decía que en las subastas de pastos de montes catalogados como de utilidad pública, los Cabildos Sindicales podrían asistir por sí, con personalidad jurídica, a las mismas, al efecto de distribuir después entre ganaderos de la localidad los pastos que les fueran adjudicados. Regulación que se incorporó al art. 77 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969. También, en el art. 37 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1954 se decía que se debería dar cuenta a las Juntas provinciales de Fomento Pecuario de las fincas de puro pasto, o pasto y labor, que por no estar intervenidas quedasen sin ganado, o su cupo, fuera insuficiente para aprovechar los pastos que normalmente produjeran; y en tal caso, se podría exigir del propietario o arrendatario de las mismas que dedicase los pastos sobrantes al sostenimiento del ganado existente en el término municipal, propiedad de ganaderos que no tuvieran adjudicación suficiente. De la misma forma, existían otros preceptos que resultaban de interés para la explotación de los pastos, como el art. 35 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1954, sobre el régimen de aprovechamientos de los enclavados en fincas excluidas del régimen contenido en el mencionado Reglamento. Regulación esta última que se incorporó con modificaciones al art. 59 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969.

tes; y las adjudicaciones a los Ayuntamientos de los pastos objeto de subasta para su distribución vecinal. Situación que pervive con cambios en la actualidad, como se indicará en el apartado siguiente.

2. Los aprovechamientos vecinales en los montes catalogados en la legislación vigente

El nuevo régimen constitucional y de distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas han motivado la aprobación de la LM de 2003 y el TRLM de 2017, derogando la Ley de Montes de 1957. Las nuevas normas han calificado los montes catalogados como dominio público. Modificación que se examina en un apartado específico (A). También en ellas se han introducido cambios en los disfrutes en los montes catalogados, cuyo alcance se analiza en otro epígrafe posterior (B).

A. Las consecuencias de la calificación de los montes catalogados como bienes de dominio público forestal en la configuración de sus aprovechamientos

En el art. 12.1 a) de la LM de 2003 se establece que son de dominio público e integran el dominio público forestal, entre otros, por razones de servicio público, los montes incluidos en el Catálogo de montes de utilidad pública a la entrada en vigor de dicha Ley, así como los que se incluyan en él de acuerdo con el art. 16 de la LM de 2003. En sentido similar se pronuncia el art. 11.3 del TRLM. Dicha calificación supone una novedad parcial, puesto que antes los montes comunales y los catalogados de las Provincias eran demaniales (arts. 79 de la LRBRL, 74.2 del TRLRL y 2.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) y los restantes montes patrimoniales (art. 11.1 del Reglamento de Montes de 1962).

La nueva naturaleza demanial es necesario analizarla desde una triple perspectiva. En primer lugar, los montes catalogados son demaniales por razones de servicio público y ello tiene consecuencias en la determinación de las normas que regulan sus usos. En segundo lugar, la utilización de los montes demaniales debe articularse como la de los restantes bienes demaniales. Y, en tercer lugar, los montes catalogados, que también sean comunales, tienen una doble afectación, lo que plantea cuál prima.

Comenzando por la primera perspectiva, la LM de 2003 califica los montes catalogados como demaniales por razones de servicio público. De dicha configuración se deriva la primacía de la legislación sectorial reguladora de cada bien y sus usos frente a las reglas generales sobre bienes demaniales contenidas en la legislación general patrimonial, cuya aplicación es supletoria (art. 87 de la

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en adelante, LPAP). Previsiones que se reiteran en la regulación sobre propiedades contenida en la normativa local. En este sentido, por ejemplo, en el art. 182.5 de la LALA se dice que la utilización de los bienes de servicio se regirá por el reglamento del correspondiente servicio; o en el art. 191 de la LALA se establece que las Entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales. En un sentido similar la aplicación prioritaria de la normativa sectorial se deduce del art. 84 del TRLRL de 1986. La aplicación prioritaria de la legislación sectorial, constituida en el presente caso por la normativa de montes, también es reconocida en numerosos preceptos de la LM estatal y el TRLM, como se mencionará posteriormente.

De la primacía de la legislación sectorial frente a la LPAP o la LALA se deriva otra consecuencia, que es imprescindible examinar para comprender la regulación de la utilización de los montes catalogados. Los bienes demaniales pueden estar destinados a un uso o servicio público y en cada grupo su utilización se configura de forma diferente. Así, en el art. 182 de la LALA se especifican los tipos de utilización de los afectados a un uso público –uso común, general o especial, y uso privativo–; regulación que es únicamente aplicable a esta clase de bienes. Por el contrario, en los bienes destinados a un servicio público resulta difícil establecer una regulación general de los usos, dada la singularidad de los fines que cumple cada uno de ellos. Ante esta situación, el art. 182.5 de la LALA renuncia a establecer una tipología general de usos y establece que la utilización de los bienes de servicio se regirá por el reglamento del correspondiente servicio; remisión que en el caso objeto de estudio se entiende realizada a la normativa de montes, como se señala en el art. 191 de la LALA.

Esta última consideración resulta de relevancia. En efecto, las utilizaciones de los montes catalogados demaniales no pueden ser analizadas desde la perspectiva de los tipos de utilizaciones existentes en los bienes de uso público –uso común, general o especial, y uso privativo–. Es la ley sectorial, que en este caso son la LM de 2003 y TRLM, la que crea y regula los tipos de usos en función de las características propias de los montes catalogados[44]. Y, por tanto, hay que acudir al art. 15 de la LM de 2003 y 68 y ss. del TRLM para su conocimiento. Pre-

44 No obstante, y para el caso de existencia de alguna laguna en la regulación de las utilizaciones de bienes destinados a un servicio público, serán de aplicación supletoria las reglas de los usos de los bienes destinados a un uso público. Véase, también, el art. 95.1 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón de 2002.

ceptos en los que se admiten los siguientes usos: usos de carácter público no lucrativos, actividades autorizadas por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad, concesiones por usos privativos y aprovechamientos forestales.

En el presente estudio no se van a examinar todos los tipos de usos previstos en los artículos mencionados, sino únicamente aquél que se adapte mejor a las características de los disfrutes de pastos; y ésta es la modalidad denominada aprovechamientos forestales regulada en los arts. 15.3 de la LM y 69 y 77 y ss. del TRLM[45]. A la regulación de esta forma de uso se hará referencia en el apartado posterior en el que se analicen los aprovechamientos vecinales en la LM de 2003 y TRLM.

Examinados los tipos de usos y sus normas, es necesario hacer referencia a un último problema: la doble afectación que pueden tener algunos de ellos. Como se indicó en un epígrafe precedente, los montes catalogados se subdividían en montes comunales y no comunales. Clasificación que continua en la actual LM de 2003 y TRLM. Ello implica que en un monte catalogado comunal concurren dos afectaciones que determinan su demanialidad: por razón de servicio público, al estar catalogado, se integran en el dominio público forestal [arts. 12.1 a) de la LM de 2003 y 11.3 del TRLM]; y por su destino al aprovechamiento vecinal se califican como montes comunales demaniales [arts.12.1 b) de la LM de 2003, 11.3 del TRLM ,79 de la LRBRL y 2.3 del Reglamento de Bienes

45 Para comprobar esta adecuación, debe partirse de la definición de aprovechamiento forestal contenida en el art. 69.3 del TRLM. En el citado precepto se dice que aprovechamiento es toda explotación del monte, cualquiera que sea su finalidad, siempre que implique una actividad que tenga valor de mercado o que exija el pago de un precio o contraprestación económica por su realización. Requisitos que los arts. 6 i) de la LM de 2003 estatal y 69.5 del TRLM consideran que cumple el disfrute de pastos en terrenos forestales, al mencionarlos expresamente como objeto de los aprovechamientos forestales.

Partiendo de esta definición, no cabe identificar los disfrutes de pastos con los usos de carácter público previstos en el art. 15.1 de la LM de 2003, en la medida en que estos usos tienen carácter no lucrativo y son compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente otorgados. Usos que se denominan en el art. 87 del TRLM usos comunes y generales, públicos y gratuitos del demanio forestal y, según este precepto, se comprenden en ellos los que tengan finalidad recreativa, cultural o educativa no lucrativa. Tampoco se corresponden los aprovechamientos de pastos con las actividades autorizadas por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad previstas en el art. 15.2 de la LM estatal. Supuestos que son calificados como uso común especial en el art. 69.7 del TRLM. Y de la misma forma, no estamos ante una utilización privativa de los montes prevista en el art. 15.4 de la LM; y ello dado que en el art. 69.1 del TRLM se requiere que esta utilización privativa se realice mediante cualquier tipo de obra o instalación de carácter fijo. Exigencia esta última que no concurre en el disfrute de pastos, salvo en el caso de elementos auxiliares, como abrevaderos, construcciones, etc.

de las Entidades Locales]. Cuando concurran ambas, prima la afectación al demanio forestal. En este sentido, debe recordarse que en el art. 191 de la LALA se establece que las Entidades locales explotarán los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales. De la misma forma, en el art. 22.2 del TRLM se indica que la eliminación del carácter comunal de los aprovechamientos de los montes catalogados municipales podrá llevarse a cabo según lo establecido en la normativa aplicable en materia de administración local, sin que ello conlleve su descatalogación ni su exclusión del dominio público forestal[46].

La primacía de la afectación al dominio forestal no conlleva desconocer el destino al disfrute vecinal. Así, en el art. 82 del TRLM se dice que en la adjudicación de los aprovechamientos de los montes comunales se respetarán los derechos vecinales, haciéndolos compatibles con las restantes formas de contratación, enajenación y adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de régimen local; y de forma más genérica, en el art. 22.1 del TRLM se dice que en todo lo no regulado por esta ley, los montes comunales se regirán por lo dispuesto en la normativa de régimen local y demás legislación que les sea aplicable. Remisión que conlleva la aplicación de las modalidades de aprovechamientos comunales previstas en el art. 183 de la LALA, a las que se aludirá en un apartado posterior.

B. Los aprovechamientos vecinales de pastos en la legislación vigente

En el apartado anterior se ha indicado que, de los posibles usos del demanio forestal previstos en el art. 15 de la LM de 2003, el que mejor se adapta a las características del disfrute de pastos es la modalidad de aprovechamiento forestal prevista en los arts. 15.3 y 36 de la LM de 2003 y 77 y ss. del TRLM. Es a la regulación de esta modalidad a la que se hará referencia a continuación.

Lo primero que se aprecia en los preceptos mencionados de la LM de 2003 y TRLM es la falta de una regulación minuciosa de los aprovechamientos forestales y, en particular, de los vecinales. Ambas leyes se centran fundamentalmente en las reglas técnico-facultativas, de las que se derivan las limitaciones a los disfrutes que se expusieron en un apartado previo[47]. Insuficiencia que se ha

46 Al margen de esta regulación específica, véanse los arts. 18.4 de la LM de 2003 y 18 del TRLM sobre la prevalencia de afectaciones concurrentes en un mismo monte.

47 Esta insuficiencia de regulación contrasta con las reglas específicas previstas en Ley de Montes de 1957 y el Reglamento de Montes de 1962, como se comentó en un apartado anterior, y con las contenidas en algunas leyes autonómicas de montes. Véase, por ejemplo, la regu-

agravado ante la falta de aprobación por el Estado de la norma que regule reglamentariamente el régimen básico propio de los contratos públicos de aprovechamientos forestales (art. 36.8 de la LM de 2003); y la ausencia de aprobación por la Comunidad Autónoma de Aragón de un desarrollo reglamentario general del TRLM, lo que ha tenido como consecuencia la aplicación supletoria del Reglamento de Montes de 1962 (disposición final primera del TRLM).

La situación normativa descrita determina que sea preciso comprobar, si las reglas sobre aprovechamientos vecinales previstas en la Ley de Montes de 1957, y que se comentaron en un apartado anterior, continúan vigentes. Cabe adelantar que éstas perduran en lo esencial, sin perjuicio de la existencia de modificaciones. En concreto, primero se examinará si en la normativa vigente se siguen admitiendo los aprovechamientos vecinales en los montes catalogados no comunales y comunales; después las normas especiales para los ganados de uso propio de los vecinos, y finalmente el derecho de tanteo de los Ayuntamientos en las subastas de pastos para su reparto vecinal.

En cuanto a la primera cuestión planteada, la existencia de disfrutes vecinales en los montes catalogados, cabe recordar que éstos se subdividen en comunales y no comunales[48]. Por lo que respecta a los montes catalogados comunales, la admisión de disfrutes vecinales en ellos se deriva de su propia configuración. Los montes comunales son aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos [art. 12.1 b) de la LM de 2003]. Y la existencia de disfrutes vecinales debe respetarse en las adjudicaciones de los productos de los montes, aunque con sujeción a las reglas contenidas en la legislación de montes y de régimen local (arts. 82 y 22.1 del TRLM y 183 de la LALA).

Y en relación con los montes catalogados no comunales, los aprovechamientos vecinales sobre los mismos no aparecen expresamente regulados en la LM de 2003 y TRLM, pero indirectamente se admite su existencia en las citadas normas. En este sentido, en la disposición transitoria cuarta de la LM de

lación de los aprovechamientos para uso propio de los vecinos, de los pastos sobrantes y las ordenanzas locales y normas consuetudinarias en los arts. 48 y 53 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León. En relación con la regulación de los aprovechamientos forestales en la LM de 2003, véase García Asensio, 2017.

48 De la posibilidad de la calificación de los montes catalogados como comunales se parte en el art. 22.2 del TRLM. En él se dice que la eliminación del carácter comunal de los aprovechamientos de los montes catalogados municipales podrá llevarse a cabo de acuerdo con la normativa de Administración local, sin que ello conlleve su descatalogación ni su exclusión del dominio público forestal.

2003, que tiene carácter básico según la disposición final segunda de la LM de 2003, se dice que se consideran incluidos en el Catálogo de montes de utilidad pública todos los declarados de utilidad pública con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley. Esto implica admitir que en el actual Catálogo de montes de utilidad pública de Aragón previsto en el art. 15 del TRLM y formado por la unión de los Catálogos de montes de las tres provincias aragonesas, continúan comprendidos los antiguos montes catalogados de propios con aprovechamientos vecinales, a los que se hizo referencia en el apartado anterior, con la única modificación de que ya no son montes de propios, sino demaniales con disfrutes vecinales. Esos aprovechamientos de los vecinos no pueden entenderse suprimidos, dado que su eliminación tendría que ser indemnizada; y, por otra parte, su mantenimiento es compatible con la naturaleza demanial de los montes catalogados[49].

Teniendo presente lo que se acaba de indicar, se comprende que el art. 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, no haya considerado derogado el art. 266 del Reglamento de Montes de 1962 por la LM de 2003 y normativa complementaria. Artículo que, por otra parte, es de aplicación supletoria en Aragón, según la disposición final primera del TRLM. En concreto, en el citado art. 266 del Reglamento de Montes se dice que los aprovechamientos de montes catalogados no comunales que se vengan realizando en régimen especial, de acuerdo con normas consuetudinarias o reglamentarias de tipo local, debidamente aprobadas, continuarán ajustándose a las mismas en cuanto no se opongan a las disposiciones de la legislación forestal en atención a su conservación y fomento, debiéndose dictar o revisar las ordenanzas correspondientes, adaptándolas a lo que establecen los preceptos del presente título[50].

49 La naturaleza demanial es compatible con la existencia de aprovechamientos vecinales. Dicha compatibilidad ha sido admitida en los arts. 12.1 b) de la LM de 2003 y 11.3 b) del TRLM, al calificar los montes comunales como demanio forestal. Desde otra perspectiva, la supresión de derechos sobre los montes catalogados debe indemnizarse. Véase, por ejemplo, la regulación de la compensación por supresión de servidumbres en montes catalogados en el art 75.3 del TRLM. Esta indemnización por la eliminación de los derechos de los vecinos al disfrute comunal ha sido admitida con carácter general por la jurisprudencia en los bienes comunales. Véase jurisprudencia citada en Colom, 1994: 326.

50 Al margen de la admisión de los disfrutes vecinales en montes catalogados vinculada al mantenimiento de la composición de los Catálogos de montes, la existencia de estos aprovechamientos por los vecinos puede ser consecuencia de la desafectación del carácter comunal de los montes catalogados. Esa desafectación se rige por la LALA y, en particular, su art. 179, de acuerdo con lo previsto en el art. 22 del TRLM. En el art. 179.2 de la LALA se establece que, en los bienes comunales desafectados, si fueran susceptibles de aprovechamiento de pastos, entre otros tipos de disfrutes, su destino preferente será su arrendamiento

De lo expuesto, se deduce que en la actualidad existen aprovechamientos vecinales en los montes catalogados, ya sean comunales o no comunales, como sucedía en la legislación anterior a la LM de 2003.

Por lo que respecta a la segunda cuestión planteada, la pervivencia de las normas especiales para ganados de uso propio de los vecinos, tampoco se ha incluido una regulación expresa en la LM de 2003 y TRLM similar a la contenida en el derogado art. 35.2 de la Ley de Montes de 1957[51]. En este último precepto se decía que en los montes de utilidad pública se atendería preferentemente al sostenimiento del ganado de uso propio y se procedería a la enajenación de los pastos sobrantes, si los hubiere. No obstante, surge la duda de si puede seguir aplicándose dicha regulación. Duda que se plantea, al considerar el art. 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, no derogados los arts. 243 y 244 del Reglamento de Montes de 1962 por la LM de 2003. Preceptos estos últimos en los que se reproduce el derogado art. 35.2 de la Ley de Montes de 1957 y se desarrolla. Y duda que se mantiene, al ser considerado el Reglamento de Montes de 1962 de aplicación supletoria en Aragón, según la disposición final primera del TRLM.

Para poder pronunciarse sobre este punto, hay que partir de la función social de los montes. Los montes son fuente de recursos naturales y proveedores de múltiples servicios o externalidades ambientales (art. 4 del TRLM). También, los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (art. 32 de la LM de 2003). Además, debe fomentarse la ganadería extensiva en los montes como medio para la conservación y mejora de estos (art. 84 del TRLM).

Desde esta perspectiva, la previsión contenida en el art. 243 del Reglamento de Montes de 1962 podría entenderse aplicable, por cuanto supondría un desarrollo parcial compatible con las funciones de los montes. Así, en dicho precepto se dice que en los montes catalogados se atenderá preferentemente al

a los vecinos del Municipio, bien individualmente, bien agrupados en cooperativas o sociedades que permitan la rentabilidad de su explotación. Referencia a los arrendamientos que deberá adaptarse al nuevo régimen demanial de los montes catalogados.

51 No basta a estos efectos, con las referencias a la ganadería extensiva contenida en el art. 84 del TRLM, puesto que ésta puede concurrir tanto en aprovechamientos vecinales como no vecinales. Tampoco el art. 82 del TRLM se pronuncia expresamente sobre esta limitación de los aprovechamientos vecinales de pastos a los de uso propio y subasta de los sobrantes.

sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos de los pueblos a que aquéllos pertenezcan, cuantificado en las cabezas de ganado que indica el propio artículo[52]. Dicha regulación se califica en el art. 244.2 del Reglamento de Montes de 1962 como un supuesto de aprovechamiento vecinal de pastos.

Por otra parte, los arts. 243 y 244 del Reglamento de Montes, que serían de preferente aplicación según lo dispuesto en el art. 191.1 de la LALA, se corresponderían con las modalidades de aprovechamiento de los bienes comunales contenidas en la Ley de Administración Local de Aragón. En este sentido, si se está en presencia de un monte comunal catalogado, el disfrute vecinal previsto en el art. 243 mencionado no dejaría de ser un caso especial de aprovechamiento colectivo contemplado genéricamente en el art. 183.2 de la LALA. O si se estuviera ante un monte comunal desafectado, también podría entenderse como un supuesto similar al contemplado en el art. 179.2 de la LALA; artículo este último en el que se prevé que los pastos se destinen preferentemente a los vecinos del Municipio, bien individualmente o agrupados.

No obstante, es discutible que sea de aplicación a los aprovechamientos de los montes catalogados comunales la previsión contenida en el art. 243.1 del Reglamento de Montes de 1962, referida a la enajenación de los pastos sobrantes, una vez distribuidos los que sean para uso propio del ganado de los vecinos. No debe olvidarse que en el art. 82 del TRLM se establece que en la adjudicación de los aprovechamientos comunales se respetarán los derechos vecinales, haciéndolos compatibles con las restantes formas de contratación, enajenación y adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa local; y que en el art. 22 del TRLM se dice que en todo lo no regulado por esta ley, los montes comunales se regirán por lo dispuesto en la normativa local y demás legislación que sea aplicable. Y en el TRLM no se contiene una limitación de los aprovechamien-

52 En concreto, en el art. 243 del Reglamento de Montes se dice que en los montes catalogados se atenderá preferentemente al sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos de los pueblos a que aquéllos pertenezcan, y se procederá a la enajenación de los pastos sobrantes, si los hubiere, a menos que el estado forestal del monte aconseje la exclusión del ganado de granjería; y se entenderá por ganado de uso propio de cada vecino el mular, caballar, boyal y asnal destinado a los trabajos agrícolas e industriales, así como el lanar y de cerda, que cada uno dedique al consumo propio de su casa, siempre que no exceda de cuatro cabezas de ganado mayor destinado a trabajos agrícolas e industriales, dos porcinas y tres de lanar, para familias constituidas con un número de hijos que no pase de tres, aumentándose una cabeza lanar por cada hijo que exceda de tal cifra. Y en el art. 244 del Reglamento de Montes se dice que el aprovechamiento vecinal de pastos tendrá que sujetarse a cuantas prevenciones técnicas se establezcan en los planes de disfrutes que se formulen; y que antes de redactar los planes anuales de aprovechamientos, recabarán de las respectivas Entidades locales el censo de ganado de uso propio de los vecinos.

tos vecinales en los comunales a los del ganado de uso propio de los vecinos, como sucede en otras leyes autonómicas forestales[53]. En consecuencia, si hay sobrantes, una vez atendidas las necesidades del ganado de uso propio, es decir, el aprovechamiento colectivo, habría que continuar aplicando las restantes modalidades para la distribución de los disfrutes vecinales previstas en el art. 183 de la LALA: aprovechamientos según costumbre u ordenanza local, por lotes o por subasta autorizada por el Gobierno de Aragón.

Y, finalmente, no se ha incluido en la LM de 2003 y TRLM una regulación expresa del derecho de tanteo ejercitado por los Ayuntamientos en las subastas de pastos para su reparto entre los vecinos, que se contemplaba en la legislación previa a las citadas leyes[54].

Sin embargo, debe indicarse que el art. 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, ha considerado en vigor el art. 271 del Reglamento de Montes de 1962 por no considerarlo contrario a la LM de 2003. Art. 271 citado en el que se establece que las Entidades públicas propietarias de montes catalogados podrán adjudicarse, ejerciendo el derecho de tanteo, los aprovechamientos de sus

53 Véase, por ejemplo, el art. 53 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, en el que se regulan los aprovechamientos consuetudinarios destinados al uso propio de los vecinos y los pastos sobrantes en los montes de utilidad pública.

54 Con carácter general, es preciso señalar que la enajenación de los productos forestales está prevista en la legislación de montes y se realizará por sus titulares en el marco de lo establecido en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación [arts. 36.4 de la LM de 2003 y 79 y 10 f) del TRLM]. Remisión a dichas normas que se entiende sin perjuicio de las especialidades que se contienen en la legislación forestal, como las relativas al precio (arts. 36.5 de la LM de 2003), o las futuras normas reglamentarias previstas en el art. 36.8 de la LM de 2003. Es preciso indicar que la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 no resulta aplicable a estos contratos patrimoniales, aunque sí los principios contenidos en esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (arts. 9 y 4 de la Ley de Contratos citada). Inaplicación de la normativa de contratación que no es novedosa. Véase, por ejemplo, Informe 20/2013, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por otra parte, en el art. 15 de la LM se alude a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia, aplicables a los procedimientos de concesión y autorización de actividades económicas en montes demaniales. Esa aplicación de los principios citados se puede comprobar en diversos anuncios de enajenación de aprovechamientos publicados en los Boletines oficiales. Por ejemplo, en el BOPH, núm. 27, 10/02/2023, pág. 1475, se anuncia por la Mancomunidad forestal Aragüés del Puerto Jasa la enajenación de los pastos en los montes de utilidad pública, cuya adjudicación se llevará a cabo por procedimiento abierto y mediante subasta. O en el BOPZ, núm. 123, 2/6/2022, pág.52, se anuncia la enajenación del aprovechamiento de pastos en los montes de utilidad pública del Ayuntamiento de Lécera mediante subasta con procedimiento abierto.

predios, cuando éstos no estuviesen consorciados por el Estado, y siempre que los licitadores, en las subastas, no ofrezcan el precio índice señalado al efecto del ejercicio de este derecho. La adjudicación, sigue diciendo el precepto, se hará por un precio igual al de la mejor oferta presentada; y de igual forma podrán adjudicarse los referidos aprovechamientos cuando la subasta quede desierta, y en este caso por el tipo de tasación, y no podrá hacerse uso del citado derecho cuando se obtenga en la subasta precio superior al señalado como índice[55].

En resumen, de lo expuesto en el presente apartado se deduce que en la LM de 2003 y TRLM se permiten los aprovechamientos vecinales de pastos tanto en los montes catalogados comunales como no comunales; no se admite la regulación tradicional sobre ganados de uso propio de los vecinos y subasta de los sobrantes; y continúan existiendo modalidades especiales de disfrutes vecinales previstas en la legislación forestal. Regulación que se corresponde, con modificaciones, con la situación anterior a la legislación actual.

V. LOS APROVECHAMIENTOS VECINALES DE PASTOS EN LOS MONTES NO CATALOGADOS: LA DISTINCIÓN ENTRE MONTES COMUNALES Y PATRIMONIALES

Al margen de los montes catalogados, en la legislación vigente también se contemplan aprovechamientos vecinales de pastos en los restantes montes propiedad de las Entidades locales. Estos montes no catalogados pueden clasificarse en montes comunales y montes patrimoniales. De los dos supuestos, los más importantes son los comunales, aunque también pueden existir disfrutes vecinales en los calificados como patrimoniales o de propios. Como sucedió con los montes catalogados, la aceptación actual de los dos casos tiene su precedente en la normativa vigente con anterioridad a la LM de 2003 y TRLM. Es por ello que primero se examinarán, a continuación, los disfrutes vecinales en la legislación previa y, en particular, desde la introducción de la nueva clasificación de los bienes locales a mediados del siglo XIX (1) y, posteriormente, en la LM de 2003 y TRLM y normativa complementaria (2).

55 Es preciso resaltar que en el art. 107 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 1986 se contiene una regulación sobre este derecho de tanteo, aunque con modificaciones, como se indicó con anterioridad. Sin embargo, su aplicación ha quedado desplazada como consecuencia de la aprobación del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades locales de Aragón de 2002. Reglamento este último al que no se ha incorporado una regulación similar a la del art. 107 citado, por lo que no sería aplicable en Aragón.

1. Los aprovechamientos vecinales en los montes no catalogados comunales y de propios en la normativa previa a la Ley de Montes de 2003

Como se indicó en apartados anteriores, a los que me remito, la existencia de disfrutes vecinales en las diversas categorías de montes y, en particular, en los bienes de propios y los comunales obedeció a cómo se aplicó la nueva clasificación de los bienes locales introducida por la legislación desamortizara.

En efecto, la Ley de desamortización de 1855 ordenó la venta de los montes de propios y comunes locales, lo que conllevó que desde este momento todos fueran enajenables y, por tanto, se considerasen montes de propios, con independencia de la calificación que tuvieran en su origen. Pero la atribución de la nueva naturaleza jurídica no conllevó la suspensión automática de los disfrutes vecinales que se venían realizando en algunos de ellos, sino que continuaron subsistiendo hasta su venta. Ventas que en ocasiones no llegaron a practicarse por razones diversas durante la vigencia de la Ley de 1855, por lo que no desaparecieron tales disfrutes; y enajenaciones que no se realizaron después de la derogación de la legislación desamortizadora por el Estatuto Municipal de 1924 y Ley Municipal de 1935.

Junto a los montes de propios enajenables, la Ley de desamortización de 1855 creó nuevas categorías vinculadas a las excepciones de las ventas. Entre ellas, en el presente apartado se examinará la de los montes de aprovechamiento común. Categoría en la que únicamente podían incluirse los montes locales que hubieran sido de aprovechamiento libre y gratuito desde 1835 y su excepción hubiera sido solicitada por el Ayuntamiento propietario en los plazos marcados por las normas y reconocida por el Estado[56]. Requisitos todos ellos que debían mantenerse después de la concesión de la excepción.[57].

56 Los requisitos para poder exceptuar un monte como de aprovechamiento común se fijaron en la normativa desamortizadora. Puede citarse, por ejemplo, el art. 4 del Real Decreto de 10 de julio de 1865. En él se requería la acreditación de la propiedad y que el aprovechamiento de los terrenos hubiera sido libre y gratuito para todos los vecinos en los veinte años anteriores a la Ley de 1855. Además, debía solicitar el reconocimiento de esta excepción en los plazos marcados en la legislación. Véase una relación de estas normas en nota anterior. Véanse sobre estos requisitos, las consideraciones realizadas en Colom, 1994: 158 ss. y Colom, 2001: 373 ss.

57 Configurada de esta forma, la categoría de bien de aprovechamiento común o comunal no se correspondía con los antiguos montes del común a los que aludían las Leyes 9 y 10, Título 28, Partida 3ª. Esa falta de correspondencia puede apreciarse, por ejemplo, en el Real Decreto Sentencia de 20 de mayo de 1867. En él se decía que cualquiera que fuere el carácter primitivo de los bienes que los pueblos poseían, al sancionarse la Ley de 1 de mayo de

Ante la imposibilidad de cumplir estos requisitos algunos pueblos y necesitar montes para el disfrute vecinal, se aprobó la Ley de 11 de julio de 1856, que permitió la excepción de las dehesas boyales para pasto de ganado de labor, caso de no tenerla exceptuada por otro concepto. Dehesas en las que no era preciso demostrar la existencia previa de disfrutes vecinales en las mismas, pero sí el mantenimiento posterior de su carácter colectivo y gratuito. Dichas dehesas boyales fueron consideradas como un supuesto de bien comunal en el art. 11 de la Ley de 8 de mayo de 1888.

La existencia de las dos excepciones comentadas con disfrutes vecinales fue confirmada en las normas que se aprobaron posteriormente. Puede mencionarse, por ejemplo, el art. 1 de la Ley de 8 de mayo de 1888, en las que se reconocieron ambas.

De lo expuesto hasta estos momentos se deduce que después de aprobarse la legislación desamortizadora existían aprovechamientos vecinales tanto en los bienes de propios como en los calificados como de aprovechamiento común o dehesas boyales.

Los aprovechamientos de los montes no catalogados mencionados estaban sujetos a la Ley de montes de 1863 y Reglamento de 1865[58]. Esto supuso la aplicación de la regulación de las modalidades de adjudicación de los disfrutes contenidas en los arts. 86 y ss. del Reglamento de 1865 y, en particular, las reglas previstas en su art. 94, ya comentadas en un epígrafe anterior. Precepto este último en el que se partía de la subasta de los aprovechamientos, salvo las dos ex-

1855, bastaba que se hubiera arrendado o arbitrado varias veces en los veinte años anteriores a su publicación, y que por ello se hubiera pagado a la Hacienda el 20 o el 5 por 100 respectivamente, para que no pudiera declararse la excepción de la venta. O también en el Real Decreto Sentencia de 10 de abril de 1867 se decía que, según la Real Orden de 25 de abril de 1858, los bienes de aprovechamiento común perdían este carácter y pasaban a serlo de propios, por el hecho de ser arbitrados, y en virtud de esta disposición, los terrenos que hubieran sido arrendados y de cuyos productos se hubiera pagado a la Hacienda el 20 por 100, no podían exceptuarse de la desamortización como comunes de gratuito aprovechamiento.

58 En el art. 1 del Reglamento de 1865 se especificó que quedaban sometidos a dichas normas, además de los montes catalogados, los bienes exceptuados por aprovechamiento común y dehesas boyales de conformidad con la Ley de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 y los declarados enajenables que no hubieran pasado todavía a dominio particular. No obstante, el sometimiento de los montes de propios y sus aprovechamientos a la Ley de montes de 1863 y Reglamento de 1865 era temporal. Ese carácter transitorio se reflejó en el art. 113 del Reglamento de 1865. En él se decía que, con respecto a los montes públicos sujetos a la venta, los ingenieros se limitarían a incluirlos en el plan anual de aprovechamiento, no debiendo en ningún caso hacerlos objeto de sus trabajos definitivos las brigadas de ordenación.

cepciones mencionadas en otro momento y a las que se aludirá brevemente a continuación.

La primera de las excepciones a la subasta contenida en el art. 94 del Reglamento de 1865 se refería a los productos de todo monte público que, en virtud de usos o títulos legítimos reconocidos por la Administración estuvieran considerados como de aprovechamiento vecinal. Sin perjuicio de la existencia de dudas sobre el alcance de este precepto, ya comentadas en un apartado precedente, en esta excepción había que entender comprendidos los comunales y dehesas boyales reconocidos por la Administración estatal y también los aprovechamientos vecinales regularizados en los montes enajenables, en tanto no se vendieran. Este respeto a los disfrutes vecinales legítimos y no incompatibles con la conservación del arbolado estaba previsto de forma genérica en los arts. 9 de la Ley de 1863 y 77 del Reglamento de 1865.

El art. 94 del Reglamento de montes no indicaba expresamente que estos disfrutes vecinales fueran gratuitos. No obstante, tal restricción venía requerida por la legislación desamortizadora, puesto que los montes de aprovechamiento común y dehesas boyales estaban exceptuados de la venta, si los disfrutes eran gratuitos. Por otra parte, el citado precepto tampoco limitaba el disfrute vecinal de pastos al del ganado de uso propio del vecino, aunque dicha previsión venía contemplada en el art. 128 de las Ordenanzas de montes de 1833 y, posteriormente, se incluyó en el art. 35 del Real Decreto de 8 de mayo de 1884, que reformó la legislación penal de montes contenida en las Ordenanzas de 1833. Limitación que ocasionaba la existencia de sobrantes de pastos, que serían subastados[59]. Es preciso advertir que los pastos sobrantes no tenían únicamente su origen en la regulación que se acaba de exponer, sino que también podían obedecer a la abundancia de los mismos en un año determinado o la disminución de ganados. En todo caso, como se indicó en la regulación aplicable a los mismos, su subasta no afectaba a las excepciones por aprovechamiento común o dehesa boyal concedidas[60].

59 En el art. 35 del Real Decreto de 8 de mayo de 1884, además de limitar los aprovechamientos de pastos vecinales a los ganados de uso propio de cada vecino, también se contemplaba la subasta de los que sobraran. Así, en él se decía que tanto en los montes de común aprovechamiento común como en las dehesas boyales se subastarían los pastos sobrantes, una vez cubiertas las atenciones antes mencionadas, para lo cual los ingenieros jefes de los distritos incluirían en los planes de aprovechamiento la parte que debía reservarse para los usos vecinales y la que debía ser enajenada.

60 La existencia de pastos sobrantes y la previsión de subastas fueron admitidas, además de las normas indicadas en el texto, por el art. 2 de la Ley de 30 de julio de 1878. Artículo que autorizó el arriendo de los pastos sobrantes por disminución de ganados o abundancia de pas-

Y la segunda de las excepciones a la subasta contenida en el art. 94.3 del Reglamento de 1865 hacía referencia a los disfrutes vecinales remunerados. Así, en el citado precepto se permitía que se adjudicasen a las Corporaciones locales los productos que iban a subastarse por solo el precio de tasación, en virtud de un derecho preexistente reconocido por la Administración. Derecho reconocido administrativamente que podía referirse tanto a los pastos sobrantes en los comunales como a los existentes en los de propios. Esta modalidad de aprovechamiento vecinal no quedó afectada por el Real Decreto de 8 de mayo de 1884, de reforma de la legislación penal de montes[61].

A finales del siglo XIX, la aplicación de las normas forestales comentadas a los montes de propios, de aprovechamiento común y dehesas boyales quedó afectada por una modificación de las competencias de los ministerios a cuyo cargo se encontraban. Antes de los cambios de atribuciones acordados por el art. 8 de la Ley de 30 de agosto de 1896 los montes públicos y, por tanto, los locales estaban a cargo del Ministerio de Fomento y se regían por las normas que se acaban de examinar. Sin embargo, después de la reordenación administrativa, la competencia sobre los montes no catalogados de aprovechamiento común, dehesas boyales y los enajenables o de propios, se asignó al Ministerio de Hacienda. Esto supuso la aprobación de nuevas normas reguladoras exclusivamente para los montes dependientes del Ministerio de Hacienda[62]. Dicha legislación estuvo vigente hasta que hubo una reordenación de competencias en

tos en los terrenos comunes y dehesas boyales, cuando no pudieran ser utilizados para el sostenimiento de los ganados que tuvieran derecho a utilizarlos; y precepto que declaró que estas subastas no destruían en ningún caso las excepciones de la venta respecto a los terrenos de que se tratase. Esta previsión relativa a que las subastas no afectaban a la calificación del bien como comunal tenía sus antecedentes en la jurisprudencia. Por ejemplo, en el Real Decreto Sentencia de 22 de febrero de 1865 se decía que no perdían su carácter de bienes de aprovechamiento común, por el arriendo, cuando era de los frutos sobrantes y los vecinos disfrutaban de los demás sin retribución alguna.

61 En este sentido, en el art. 21 del Real Decreto de 8 de mayo de 1884 se decía que todos los aprovechamientos de productos forestales se adjudicarían precisamente en subasta pública, exceptuándose los que determinaba el art. 94 del Reglamento de montes de 1865 comentado en texto.

62 Entre ellas, pueden mencionarse la Real Orden (HAC) de 7 de octubre de 1896, por la que sea aprobó el Reglamento para el régimen de los montes públicos a cargo del Ministerio de Hacienda; la Real Orden (HAC) de 23 de abril de 1898, sobre prescripciones administrativas a que habían de sujetarse los aprovechamientos forestales en los montes de los pueblos y del Estado que no revistieran carácter de interés general; el Real Decreto de 14 de agosto de 1900, por el que se aprobó el Reglamento para el régimen de la Sección Facultativa de Montes, o la Real Orden (HAC) de 19 de septiembre de 1900, por la que se aprobaron las

la década de los años veinte del siglo XX y se volvieron atribuir las competencias al Ministerio de Fomento.

En la nueva normativa se aceptaron también los aprovechamientos vecinales en los montes comunales, dehesas boyales y los de propios. No obstante, en un primer momento su admisión se realizó de forma específica para cada tipo de monte. En este sentido, pueden mencionarse los arts. 5 y 6 del Reglamento para el régimen de los montes públicos a cargo del Ministerio de Hacienda, aprobado por la Real Orden (HAC) de 7 de octubre de 1896, en los que se regularon de forma separada los disfrutes vecinales de los montes de aprovechamiento común y dehesas boyales y los de los montes de propios[63].

El Reglamento de 1896 fue sustituido por el Real Decreto de 14 de agosto de 1900, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución del art. 8 de la Ley de 30 de agosto de 1896 y del Real Decreto de 20 de septiembre de 1896 para el régimen de la Sección Facultativa de Montes. En la nueva norma se decidió regular de forma conjunta los aprovechamientos de los montes comunales, dehesas boyales y de propios. Como existían disfrutes similares en todos ellos, en el art. 4 del Reglamento de 1900 se contemplaron para los mismos los aprovechamientos enajenados por subasta pública, los aprovechamientos de uso co-

Instrucciones para el régimen de la Sección Facultativa de Montes afecta a la Dirección General de Propiedades del Estado.

63 En concreto, y por lo que respecta a los montes comunales y dehesas boyales, en el art. 5 del citado Reglamento de 1896 se decía que dentro de lo que los planes de aprovechamientos forestales anuales permitieran, los Ayuntamientos propietarios arreglarían el modo de división y disfrute de los productos de uso vecinal con sujeción al art. 75 de la Ley Municipal de 1877 y el art. 2 de las Ley de 30 de julio de 1878; y los demás aprovechamientos se adjudicarían necesariamente en pública subasta. Regulación que conllevaba admitir el aprovechamiento colectivo prioritario y las subastas de pastos sobrantes.

En cuanto a los montes enajenables o de propios, en el art. 6 del Reglamento de 1896 se decía que se adjudicarían también por subasta todos los aprovechamientos de los montes enajenables, respecto de cuyos productos no existiera reconocido por la Administración derecho de uso gratuito o por el precio de tasación; y dichos aprovechamientos se sujetarían al pliego general de condiciones que al efecto se publicase con el plan correspondiente.

Véanse, también, la existencia de disfrutes vecinales, gratuitos y por la tasación, y los subastados en los montes a cargo de Hacienda, en la prescripción primera de la Real Orden (HAC) de 23 de abril de 1898, por la que se aprobaron las prescripciones administrativas a que habían de ajustarse los aprovechamientos forestales en los montes de los pueblos que no revestían carácter general.

munal y gratuito y los aprovechamientos por el precio de tasación[64]. Forma de regularlo que era semejante a la prevista en el art. 94 del Reglamento de montes de 1865.

Las normas dictadas durante el período en que estuvieron los montes locales a cargo del Ministerio de Hacienda dejaron de estar vigentes como consecuencia de la reordenación de competencias acordada por el Real Decreto de 4 de junio de 1921; norma esta última que volvió a atribuir las competencias sobre los montes no catalogados al Ministerio de Fomento. Dicho traspaso conllevó que fueran plenamente aplicables la Ley de montes de 1863 y Reglamento de 1865 comentadas.

La aplicación de la legislación forestal a los comunales y de propios no catalogados quedó afectada por la aprobación del Estatuto Municipal de 1924 y el reforzamiento de las competencias municipales contenida en él. Ante las dudas que se plantearon sobre el alcance del Estatuto y vigencia de normas anteriores, se aprobaron las Instrucciones para la adaptación del régimen de los montes de los pueblos al Estatuto municipal y sus Reglamentos, por Real Decreto de 17 de octubre de 1925. Por lo que respecta a los montes de propios y comunales, en su art. 108 se decía que los montes no incluidos en el Catálogo de utilidad y pertenecientes a los Municipios o Entidades locales menores pasarían a ser de libre disposición de los respectivos dueños, con las limitaciones previstas en el propio art. 1.2 de la citada norma relacionadas con la facultad de enajenar los de aprovechamiento común contenidas en el Reglamento de Hacienda y el respeto de lo previsto en el Real Decreto de 3 de diciembre de 1924, sobre cortas de arbolado[65].

La aplicación de las normas del Estatuto Municipal a los disfrutes vecinales conllevaba tener en cuenta las reglas previstas en su art. 159. En él se decía que los Municipios ordenarían el aprovechamiento y disfrute de los bienes comuna-

64 En el art. 4 del Reglamento de 1900 se decía que los aprovechamientos de uso comunal y gratuito a que tuvieran derecho los pueblos se distribuirían justa y equitativamente por los Ayuntamientos entre los vecinos, pero sin extralimitarse de lo determinado en el plan anual de aprovechamientos y con sujeción a lo preceptuado en el art. 75 de la Ley Municipal. Igualmente, seguía diciendo el precepto, se entregarían a las Corporaciones municipales aquellos disfrutes a que tuvieran derecho reconocido por la Administración y debieran utilizar por el precio de tasación. Y, finalmente, en el artículo citado se decía que los demás aprovechamientos de los montes se enajenarían precisamente en subasta pública. A los aprovechamientos vecinales gratuitos y a los usos vecinales adjudicados por el precio de tasación se aludiría también en los arts. 16 y 17 del citado Reglamento.

65 Véase, en relación con los montes de libre disposición de los Ayuntamientos, Pérez-Soba y Solá, 2003: 85 ss.

les con arreglo a las siguientes reglas: primacía de los aprovechamientos gratuitos por el común de vecinos; y cuando no se prestasen a ser utilizados por los vecinos, adjudicación mediante precio, en pública subasta, dándose preferencia a los vecinos sobre los forasteros, en igualdad de condiciones.

Una interpretación estricta del Estatuto Municipal, podía poner en cuestión las subastas de los pastos sobrantes en los comunales y las adjudicaciones de los pastos objeto de subasta a los Ayuntamientos para su distribución vecinal. De ahí que se aprobara el Real Decreto de 17 de febrero de 1925, que admitió ambos supuestos, aunque con un cambio relevante. A partir de esta norma las adjudicaciones se harían efectivas mediante el ejercicio del derecho de tanteo por el Ayuntamiento, una vez celebrada la subasta[66].

Las normas de la dictadura de Primo de Rivera dejaron de estar vigentes desde 1931, salvo aquellas cuya vigencia se confirmara. Entre las confirmadas estuvo el Real Decreto de 17 de febrero de 1925, regulador de las subastas de pastos sobrantes y ejercicio del derecho de tanto por los Ayuntamientos en las subastas, que lo fue por el Decreto de 16 de junio de 1931 y la Ley de 15 de septiembre de 1931. Pero la totalidad del Estatuto Municipal de 1924 no se confirmó, por lo que dejaron de aplicarse las reglas relativas a los aprovechamientos de los bienes locales contenidas en él. Ante la situación creada se aprobó la Ley Municipal de 1935. En su art. 156 se partía de la sujeción de los montes a la legislación forestal antes comentada y en lo no previsto en la misma para el aprovechamiento de los bienes locales por la Ley Municipal[67].

66 En el art. 1 del Real Decreto de 17 de febrero de 1925 se admitieron las subastas de pastos sobrantes de las dehesas boyales y montes de aprovechamiento común. Y, complementando esta regulación, en los arts. 1 y 2 se atribuyó a las Entidades locales el ejercicio del derecho de tanteo en el plazo de ocho días después de celebrada la subasta de los pastos sobrantes de los comunales y dehesas boyales, adjudicándose por la máxima postura que se hubiera hecho; y el reparto vecinal del aprovechamiento y pago del remate. Y en su art. 3 se extendió la posibilidad de ejercicio del derecho de tanteo a las subastas de pastos de los restantes montes de su pertenencia, en su totalidad o parcialmente, en los casos que no hubiera comunales o dehesas boyales.

67 En el art. 156 de la Ley Municipal de 1935 se decía que, con sujeción a lo dispuesto en la legislación general de montes, los Ayuntamientos tendrían la facultad para conservar y explotar los de su propiedad, acomodándose a los preceptos generales de esta Ley. Dentro de los preceptos de la Ley Municipal cabe mencionar el art. 155, donde se regulaban las modalidades de disfrute de los comunales. Entre las reglas previstas en este último precepto se incluían el aprovechamiento colectivo prioritario, cesión gratuita a los vecinos por sorteo de lotes o por los sistemas que se decidieran por el Ayuntamiento, imposición de canon en casos extraordinarios y, si fueran impracticables las normas anteriores, subasta con preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones.

La regulación de los disfrutes de pastos de los montes locales no catalogados cambió sustancialmente después la Guerra Civil, como consecuencia de la aprobación de una legislación específica sobre aprovechamientos de pastos. Dicha normativa era de preferente aplicación frente a las normas generales contenidas en la legislación forestal y local.

En efecto, se aprobó la Ley de 7 de octubre de 1938 y normas reglamentarias de desarrollo, que inicialmente se contenían en las Ordenes del Ministerio de Agricultura de 30 de enero de 1939 y 30 de julio de 1941 y, posteriormente, en el Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1954, sustituido después por el Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969[68]. Es a este último al que se hará referencia a continuación. En todas estas normas reglamentarias se contemplaba su aplicación a los montes no catalogados, es decir, a los montes comunales y de propios.

En concreto, en el art. 35 del Reglamento de 1969 se decía que los comunales o de propios y dehesas boyales no catalogados como de utilidad pública serían considerados a los efectos de este Reglamento como de propiedad particular, aunque tan sólo a los fines de la ordenación y regulación de su aprovechamiento ganadero, incluyéndose, como los de los demás propietarios de la localidad, en el polígono o polígonos respectivos, sin perjuicio del aprovechamiento gratuito de los comunales que tuvieran este carácter con arreglo a las costumbres de la localidad.

Los pastos objeto de ordenación, que comprendían los de propiedad particular y los de los montes locales citados, eran objeto de diversos tipos de aprovechamientos vecinales. Entre ellos, en el art. 62 del Reglamento de 1969 se mencionaban los siguientes: por pastoreo en régimen colectivo, en los casos en que desde antiguo no existiera delimitación de polígonos o así lo decidiera la Comisión mixta paritaria de la Hermandad Sindical; por pastoreo en la dula o piara concejil, que era la reunión de ganados de los vecinos, cabezas de familia, de un pueblo o término municipal para el aprovechamiento en común de los pastos, en las cuantías y con las limitaciones marcadas en los arts. 36 y ss. del Reglamento; y por adjudicación directa, por el precio de tasación, entre los ganaderos del término con derecho reconocido e inscrito en la Hermandad Sindical y con las condiciones marcadas en los arts. 62.3 y 63 y ss. del citado Reglamento. En el caso de que los pastos no se adjudicaran por alguna de estas modalidades, los pastos se subastarían con arreglo a las reglas contenidas en los

68 Véase sobre el Reglamento de 1969, Pérez-Soba y Solá, 2003: 270 ss.; y Cuadrado Iglesias, 1980: 440 ss. En relación con el Reglamento de 1954, véase el comentario de Nieto, 1959.

arts. 71 y ss. Reglas en las que se diferenciaba una primera subasta limitada a los ganaderos del término, inscritos en la Hermandad Sindical y que no hubieran obtenido pastos suficientes de acuerdo con las anteriores modalidades; y una segunda subasta abierta a cualquier ganadero, para los casos en que existieran todavía pastos sin adjudicar.

Para regular esos pastos ordenados, en los arts. 2 y 16 y ss. del Reglamento de 1969 se preveían unas ordenanzas de pastos del término municipal respectivo que desarrollarían el Reglamento de 1969 y respetarían las normas consuetudinarias basadas en las características comarcales.

El Reglamento de 1969 pretendía la ordenación de los pastos de la mayor parte del término municipal. Sin embargo, existían importantes excepciones a las que no se aplicaban las reglas de adjudicación de los aprovechamientos expuestas; excepciones en las cuales podían comprenderse montes locales con disfrutes vecinales[69]. El mantenimiento de las excepciones requería la continuidad de la justificación que las originó, de acuerdo con lo previsto en el art. 61 del Reglamento de 1969.

Por lo que respecta a las normas aplicables a estos montes locales exceptuados del Reglamento de 1969, en el art. 197 de la Ley de Régimen Local de 1955 se establecía la aplicación prioritaria de la legislación de montes y, en lo no previsto en ella, la legislación de régimen local, así como la competencia municipal para su explotación. Esta normativa forestal estaba constituida fundamentalmente por la Ley de Montes de 1957 y el Reglamento de Montes de 1962, como se hizo referencia con anterioridad[70].

En concreto, en el art. 1.4 de la Ley de Montes de 1957 se declaró aplicable la misma a aquellos bienes de las Entidades públicas no catalogados, que reunieran la condición de monte. Pero dada su menor importancia, en el art. 226 del Reglamento de Montes de 1962 se estableció que a estos montes no catalo-

69 En el art. 58 del Reglamento de 1969 se mencionaban las siguientes: las superficies que por su extensión, características y encontrarse bajo una misma linde fueran susceptibles de sostener un rebaño en las condiciones marcadas en el art. 58.1; los cercados de carácter permanente; las praderas temporales y las permanentes naturales y artificiales; y los pastos nemorales. Además de estos supuestos, no estaban sujetos a ordenación los pueblos o comarcas con características especiales o fincas agrupadas con una extensión suficiente, en las condiciones señaladas en los arts. 51 y ss. y 46 y ss.; o las mancomunidades de pastos entre varios pueblos o entidades municipales, que se considerarían subsistentes en la forma en que se hallaren establecidas y con las limitaciones indicadas en los arts. 54 y ss.

70 En relación con los artículos de la Ley de Montes de 1957 y Reglamento de 1962 mencionados en texto, véase comentario en Grau, 1966. Por lo que respecta a la situación previa a las citadas normas, véase Guaita, 1956.

gados se aplicarían las normas de disfrute contenidas en este Reglamento para los montes particulares. No obstante, por razones de interés general podrían someterse a los preceptos de la legislación forestal que le fueran de expresa y especial aplicación (art. 35.2 del Reglamento de 1962).

En el Reglamento de Montes no existían reglas que regularan propiamente las adjudicaciones de pastos en los montes locales no catalogados, por lo que de acuerdo con el art. 265 del mismo Reglamento era aplicable lo establecido en la legislación de régimen local sobre administración de su patrimonio y contratación. Para los montes comunales, esto suponía aplicar las normas de distribución contenidas en el art. 192 de la Ley de Régimen Local de 1955. Artículo en el que se admitían las modalidades de aprovechamiento colectivo, por costumbre u ordenanza, por reparto de lotes o suertes y por subasta con derecho de preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones. En el caso de que hubiera pastos sobrantes, en el art. 91 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 se admitía su subasta.

Y, por lo que respecta a los de propios, en el art. 196 de la Ley de Régimen Local se preveía la subasta de los aprovechamientos, si superaban determinadas cuantías y sin perjuicio de los supuestos especiales de disfrutes vecinales contenidos en la propia Ley o en normas especiales, como la regulación de los disfrutes vecinales en los comunales desafectados contenida en el art. 194.2 de la misma Ley.

Asimismo, en la normativa local se contenía una regulación de los aprovechamientos vecinales remunerados en el art. 91 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955. Precepto en el que se establecía la posibilidad de que las Entidades locales ejercitasen el derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes de comunales, dehesas boyales y de propios, dentro de los cinco días siguientes al que se hubiere celebrado la licitación con las siguientes condiciones: que acordasen la adjudicación en la máxima postura ofrecida por los concurrentes; y que se sujetasen a derrama o reparto vecinal la distribución del disfrute o el pago del remate.

Finalmente, las normas específicas examinadas sobre pastos y régimen local han sido sustituidas después de aprobarse la Constitución de 1978. En relación con los pastos, y como consecuencia de la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia (art. 71, apartados 17 y 20, del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, en la actualidad), se ha aprobado la Ley 15/2002, de 27 de junio, por la que se deja libre de la ordenación el aprovechamiento de los pastos en la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha conllevado que dejara de ser aplicable en la comunidad aragonesa el Reglamento de

Pastos, Hierbas y Rastrojeras de 1969, lo que ha determinado la plena aplicación de la legislación de montes y de régimen local[71].

Y, en cuanto a la normativa local, se ha aprobado la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 por el Estado, que ha conllevado la calificación de los comunales como dominio público. Además, los preceptos que continuaban vigentes de la Ley de Régimen Local de 1955 se han incorporado al TRLRL de 1986. De este texto interesa especialmente los arts. 75, 78.2 y 84, en los que se contienen la referencia a la aplicación prioritaria de las normas forestales, el régimen de aprovechamiento de los bienes comunales y las normas especiales para los comunales desafectados. En desarrollo de ambas leyes se ha aprobado el Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 1986, en cuyo art. 107 se regula el derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes de dehesas boyales, montes comunales y patrimoniales para su distribución vecinal, así como de su importe. De la misma forma la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado la LALA, a la que se hará referencia en el apartado siguiente.

De lo expuesto en el presente apartado se deduce que en la normativa previa a la Ley de Montes de 2003 y TRLM, existían aprovechamientos vecinales tanto en los montes no catalogados comunales como de propios. Por otra parte, desde la Guerra Civil hasta principios del presente siglo, los pastos, hierbas y rastrojeras estuvieron sujetos, en la mayor parte de los casos, a una ordenación regulada en normas especiales y en los que se contenían numerosos supuestos de aprovechamientos vecinales. Dicha normativa fue declarada inaplicable en Aragón a principios del presente siglo.

2. Los aprovechamientos vecinales en los montes no catalogados comunales y de propios en la legislación vigente

La Ley de Montes de 1957 comentada en el apartado anterior ha sido derogada por la LM de 2003 y el TRLM. Las nuevas normas se aplican a los montes públicos y, en particular, a los montes comunales o patrimoniales locales (arts. 2, 11 y 12 de la LM de 2003 y 1, 6 y 11 del TRLM). En dichas normas se atribuye una diversa calificación a los montes no catalogados: demanial para los comunales, sin que ello suponga una novedad sustancial, puesto que con anterioridad ya lo eran, como se indicó en un apartado precedente [arts. 12.1 b) de la LM de 2003 y 11.3 b) del TRLM] [72]; y patrimonial para los montes de propios (arts. 12.2 de la LM de 2003 y 11.4 del TRLM).

71 Véase sobre la citada Ley 15/2002, Pérez-Soba y Solá, 2003: 282 ss.

72 No obstante, la LM y el TRLM no se limitan a calificar los comunales como demaniales, sino que los consideran como dominio público forestal. Esta integración en dicho grupo especí-

Asimismo, los aprovechamientos de las dos clases de montes no catalogados también quedan sometidos a la LM de 2003 y el TRLM. En este sentido, en el art. 81 del TRLM se establece que los aprovechamientos en montes no catalogados y no gestionados por la Administración, como son los objeto de examen, se someterán a las limitaciones establecidas en la presente ley[73]. Sin embargo, debe advertirse que la regulación contenida en la LM de 2003 y TRLM se centra fundamentalmente en las condiciones técnicas facultativas y no en las modalidades de aprovechamiento y formas de adjudicación de los disfrutes en los montes comunales y patrimoniales[74]. En todo caso, estos aprovechamientos corresponderán a los titulares de los montes y para su realización se requerirá un título o licencia (arts. 36.1 de la LM de 2003 y 77 del TRLM).

Como se acaba de indicar, la LM de 2003 y el TRLM no regulan las modalidades de aprovechamientos de los montes comunales y patrimoniales, sino que se reniten a la legislación de régimen local. Remisión que hay que entender realizada a la LALA y normativa complementaria. Precisamente, es en esta Ley en la que se diferencia entre los disfrutes de los bienes comunales y los patrimoniales y los aprovechamientos vecinales existentes en cada uno de ellos. Distinción de la que se partirá a continuación.

Por lo que respecta a los montes comunales, el art. 82 del TRLM se limita a señalar que en la adjudicación de los aprovechamientos de los montes comunales se respetarán los derechos vecinales, haciéndolos compatibles con las restantes formas de contratación, enajenación y adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa local. Y, complementando esta previsión, en el art. 22.1 del TRLM se dice que en todo lo no regulado por esta ley, los montes comunales se regirán por lo dispuesto en la normativa de régimen local y demás legislación que les sea aplicable.

fico de bienes de dominio púbico tiene consecuencias. Por ejemplo, resultan aplicables las reglas específicas para la desafectación de montes no catalogados contenidas en los arts. 17, apartados 2 y 3, de la LM de 2003 y 20 del TRLM.

73 Desarrollando esta previsión, en el art. 77.1 del TRLM se dice que los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán de acuerdo con las condiciones fijadas en la ley y con las prescripciones establecidas en los correspondientes planes de ordenación de los recursos forestales o en los instrumentos de gestión vigentes, debiendo ser compatibles con la conservación y mejora de las masas forestales y de su medio físico y respetando en todo caso el principio de persistencia o sostenibilidad.

74 Entre los preceptos en los que se contienen tales limitaciones pueden citarse el art. 81 del TRLM, dedicado con carácter general a los aprovechamientos en montes no catalogados, o el art. 84 del TRLM, específicamente a los de pastos en los montes.

Esta remisión a la normativa local hay que entenderla realizada al art. 183 de la LALA. En dicho precepto se regulan las siguientes modalidades de aprovechamiento de los comunales: explotación colectiva o comunal; si fuera impracticable, la prevista en la costumbre u ordenanza local y, en su defecto, por lotes o suertes, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica; y si los anteriores no fueran posibles, el Gobierno de Aragón podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos[75]. Por otra parte, en casos extraordinarios, por acuerdo municipal adoptado por la mayoría absoluta de miembros de la corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

En cuanto a los aprovechamientos de los montes patrimoniales no catalogados, en la LM de 2003 y TRLM no existen referencias específicas en relación con su adjudicación, por lo que será preciso acudir a la normativa patrimonial aplicable a las Entidades locales[76]. Normativa que de acuerdo con la STC 162/2009, de 29 de junio de 2009, es el art. 107.1 de la LPAP. Artículo que se contempla su adjudicación a cualquier persona; y, en particular, se dice que los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la

75 En el art. 183 de la LALA se contienen las reglas generales sobre aprovechamiento de los comunales. Pero también resulta aplicable lo previsto en el art. 185 de la citada Ley. En este último precepto se dice que las Entidades locales podrán establecer, mediante la correspondiente ordenanza, un régimen específico de los aprovechamientos derivados de sus bienes o derechos, incluidos, entre otros, los pastos; dicho régimen específico podrá consistir en el acotado de determinados terrenos y la regulación del acceso a su aprovechamiento; y las Entidades locales podrán convenir con otras Administraciones y particulares la inclusión de terrenos de su propiedad en estos regímenes específicos con el objeto de lograr una mejor ordenación y explotación de tales aprovechamientos y garantizar la preservación del medio natural.

76 La gestión de los montes patrimoniales corresponde a los Municipios; y, en particular, la enajenación y el control económico y administrativo de aprovechamientos que hayan de realizarse en los montes no catalogados de su titularidad [arts. 10 f) y g) del TRLM]. Dichas competencias municipales pueden ser encomendadas por los Municipios propietarios a la Comarca [art. 9 l) del TRLM]. En relación con la aplicación de la legislación de contratación pública a estos supuestos, véanse consideraciones realizadas en nota anterior.

operación, proceda la adjudicación directa; las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente.

Aunque la LPAP citada no aluda a los disfrutes vecinales en los montes patrimoniales, esto no significa que no puedan existir. Tal posibilidad es reconocida expresamente, por ejemplo, en el art. 179.2 de la LALA, para los casos en que el monte originariamente hubiera sido comunal y se hubiera desafectado. En concreto, en dicho precepto se dice que si los comunales desafectados, fueran susceptibles de aprovechamiento de pastos o de otro tipo, su destino será su arrendamiento a los vecinos del Municipio, bien individualmente, bien agrupados en cooperativas o sociedades que permitan la rentabilidad de la explotación. Regulación de las consecuencias de la desafectación de los montes comunales que resulta de aplicación, de acuerdo con el art. 20 del TRLM[77].

En definitiva, de lo expuesto se deduce que en los montes no catalogados, ya sean comunales o patrimoniales, existen disfrutes vecinales, aunque la mayor parte de los mismos se concentran en los primeros.

Como conclusión final del presente estudio, cabe resaltar que no puede sostenerse que únicamente existen aprovechamientos vecinales y, en particular, de pastos en los montes calificados como comunales. Existen disfrutes vecinales también en montes locales no comunales catalogados y en los montes patrimoniales no catalogados. Tal dispersión de supuestos responde a causas distintas y, especialmente, a razones históricas, cuyas consecuencias han llegado hasta nuestros días. Cada uno de los supuestos de montes locales con disfrutes vecinales está sometido a reglas jurídicas diferentes, como se ha podido comprobar en el presente trabajo.

77 Debe resaltarse que al Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Entidades Locales en Aragón de 2002 no se ha incorporado una regulación similar a la contenida en el art. 107 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales estatal de 1986.Precepto este último en el que se regula el derecho de tanteo en las subastas de pastos sobrantes de montes patrimoniales, dentro de los cinco días siguientes al que se hubiera celebrado la licitación, con la condición de que se acordara en la máxima postura ofrecida por los concurrentes y se sujetara a derrama o reparto vecinal la distribución del disfrute y el pago del remate.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abella, Joaquín. (1900). *Manual de montes y guardería rural*. 4.ª ed. Madrid.

Calvo, Luis. (2003). *El Catálogo de Montes. Origen y evolución histórica (1859-1901)*. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Colom, Eloy. (1994). *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*. Madrid: Tecnos.

Colom, Eloy. (2001). "El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias". *Revista Española de Derecho Administrativo*, 111, pp. 373-401.

Colom, Eloy. (2005). "La conformación histórica del Derecho forestal", en Luis Calvo (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal estatal y autonómico*, Cizur Menor, Thomsom-Civitas, pp.141-200.

Corral, Esteban y López, Juan Antonio. (2001). *Reglamento de Bienes de las Entidades locales*. 2ª ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Cuadrado Iglesias, Manuel. (1980). *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. Madrid: Servicio de Publicaciones Agrarias.

Díaz de la Riva, Ángel y Guerra-Librero, Gumersindo. (1963). *Montes municipales, públicos en general y de particulares*. Madrid: Ediciones Municipalia.

Díez, Juan José y Valencia, German. (2005). "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Montes y la Administración forestal", en Luis Calvo (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal estatal y autonómico*, Cizur Menor, Thomsom-Civitas, pp. 203-274.

García Asensio, José Miguel. (2017). *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales en España*. Barcelona: Atelier.

Grau. (1966). *Comentarios a Ley y Reglamento de Montes con notas de jurisprudencia*. Madrid.

Guaita, Aurelio. (1956). *Régimen jurídico-administrativo de los montes*. 2.ª ed. Santiago de Compostela.

Nieto, Alejandro. (1959). *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*. Valladolid: Junta Provincial de Fomento Pecuario de Valladolid.

Pérez-Soba, Ignacio. (2008). *En busca de los montes ocultos. Investigación y catalogación de los montes públicos en la provincia de Zaragoza (1855-1905)*. Zaragoza: Diputación Provincial de Zaragoza.

Pérez-Soba, Ignacio. (2010). *Un siglo protegiendo los montes. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Zaragoza (1905-2008)*. Zaragoza: Institución "Fernando El Católico".

Pérez-Soba, Ignacio y Solá, Miguel Ángel. (2003). *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses. Una aproximación a partir del caso de Malanquilla (Zaragoza)*. Zaragoza: Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.

Redacción de "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales". (1921). *Ley Municipal de 2 de octubre de 1877*. 16.ª ed., Madrid.

La actuación conductual de las entidades locales. El *nudge* y su aplicación práctica[1]

Joan-Pere López Pulido

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

RESUMEN

En este trabajo analizo si tiene relevancia para el Derecho administrativo la intervención conductual mediante la técnica del *nudge*. Considero que la construcción dogmática del Derecho administrativo se ha centrado tradicionalmente en el Derecho imperativo, en el que la Administración define situaciones jurídicas e impone obligaciones a través del ejercicio de potestades administrativas. En esta visión tradicional, el esfuerzo doctrinal se ha focalizado en establecer un adecuado equilibrio entre derechos de la ciudadanía y potestades administrativas. Sin embargo, y de forma muy especial a partir del año 2020, con los efectos sociales derivados de las políticas públicas desarrolladas con la pandemia del COVID-19, estamos asistiendo a un nuevo escenario donde emerge cada vez con más fuerza una actuación informal, en el marco de un derecho indicativo, que incide en el comportamiento de la ciudadanía.

1 Esta ponencia se presentó en Zaragoza, el 14/11/2024, en el marco del Seminario de Régimen local organizado por la Fundación Ramón Sáinz de Varanda, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias y la Diputación de Zaragoza. A ellos y al director del Seminario, el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, Dr. Juan María Pemán Gavín, agradezco su amable invitación.

Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de I+D+i "Gobernanza conductual y bienes fundamentales: diseño, herramientas y garantías jurídicas de la actuación administrativa" (PID2023-146452NB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/, del cual es investigador principal el catedrático de Derecho administrativo Dr. Vicenç Aguado i Cudolà.

En este nuevo escenario he desarrollado la relevancia jurídica de adoptar el enfoque de la Perspectiva cognitiva en la actuación de la Administración, de tal forma que exista un régimen de garantías en sus relaciones con la ciudadanía cuando utiliza técnicas conductuales como el *nudge, boosting o debiasing*. Actuación, en general no procedimentalizada, pero que tiene una gran incidencia en los derechos y libertades.

Palabras claves: Perspectiva cognitiva. Arquitectura de la elección. Entidades locales. *Nudge*. AcTuación administrativa conductual.

ABSTRACT

In this paper, I analyze whether behavioral intervention through the nudge technique is relevant to administrative law. I believe that the dogmatic construction of administrative law has traditionally focused on mandatory law, in which the administration defines legal situations and imposes obligations through the exercise of administrative powers. In this traditional view, doctrinal efforts have focused on establishing an appropriate balance between citizens' rights and administrative powers. However, and especially since 2020, with the social effects derived from public policies developed during the COVID-19 pandemic, we are witnessing a new scenario in which informal action, within the framework of soft law, is increasingly emerging, influencing citizens' behavior. In this new scenario, I have developed the legal relevance of adopting the Cognitive Perspective approach to the administration's actions, such that there is a system of guarantees in its relations with citizens when it uses behavioral techniques such as nudging, boosting, or debiasing. Action, generally not procedural, but which has a great impact on rights and freedoms.

Keywords: Cognitive Perspective. Choice Architecture. Local Councils. Nudge. Behavioral Administrative Action.

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN. II. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO NOS REFERIMOS AL NUDGE? III. CONSIDERACIONES GENERALES. IV. CONCEPTOS CLAVE ELABORADOS DESDE LAS CIENCIAS CONDUCTUALES, PARA SU RECEPCIÓN POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO. V. LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL NUDGE PÚBLICO. VI. FUNDAMENTOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL. LA ILUSTRACIÓN DEL PÚ-

BLICO COMO FUNCIÓN CONSTITUCIONAL. VII. EL ENFOQUE DE LA PERSPECTIVA COGNITIVA EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL. VIII. ELEMENTOS PARA ESTABLECER UN CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL. IX. DIRECTRICES PARA IMPLEMENTAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL. X. EL NUDGE Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE TÉCNICAS CONDUCTUALES POR LAS ENTIDADES LOCALES. XI. EXPERIENCIAS EVALUADAS COMO REFERENCIALES POR EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. 1. Non-take up de beneficios sociales. 2. Impuestos y pago de multas. 3. Convivencia entre peatones, bicicletas y vehículos de movilidad personal. 4. Convivencia en el espacio público y comportamiento antisocial. XII. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL NUDGE, COMO TÉCNICA CONDUCTUAL UTILIZADA POR LA ADMINISTRACIÓN. XIII. BIBLIOGRAFÍA

I. PRESENTACIÓN

Esta ponencia responde a una investigación realizada en el marco de una Tesis doctoral, desde el Derecho Administrativo, desde sus instituciones y conceptos jurídicos, teniendo en cuenta, también, la dogmática jurídica administrativa, para comprender la afectación de las ciencias conductuales en la actuación de las entidades locales, mediante la técnica del *nudge,* cuya traducción es la de un pequeño o suave empujón, que comporta unas incitación a un comportamiento acorde con el interés general, como objetivo de la actuación de la Administración. Utilizaré el término ciencias conductuales de forma genérica por agilidad en la exposición, para referirme, en conjunto, a la psicología, la economía conductual, la neurociencia cognitiva, la semiótica y la lingüística cognitiva.

Como ha indicado el catedrático de Derecho administrativo, Francisco Velasco Caballero, en un Seminario celebrado el año 2022, con el título Psicología y Derecho Administrativo, "las sistematizaciones jurídicas merecen una doble consideración. Por un lado, algunas certezas científicas propias de la psicología pueden ser tomadas como criterios para la sistematización jurídica. Por otro lado, las sistematizaciones jurídicas vertebran la cognición humana"[2].

2 Psicología y Derecho Administrativo. XVIII *Seminario de Teoría y Método del Derecho público*. Universidad de Lleida, 25 de noviembre de 2022

Quiero destacar que, para la identificación de un régimen de garantías en la aplicación de esta técnica en nuestro ordenamiento jurídico, he construido el concepto de Perspectiva cognitiva, teniendo como referencia el desarrollo normativo de la Perspectiva de género, plenamente aceptada en el Derecho administrativo, como enfoque que se proyecta sobre toda la actuación de las Administraciones públicas ya sea normativa o no[3]. Y también el desarrollo normativo de la Accesibilidad cognitiva en las personas con discapacidad, partiendo de un enfoque en la actuación de las Administraciones públicas de carácter conductual, que "trasciende además a este sector social, extendiendo sus efectos benéficos y de mejora colectiva a otros segmentos de la comunidad como las personas mayores, personas visitantes o residentes en el país que no conocen suficientemente las lenguas oficiales y personas con reducido nivel de alfabetización, entre otros", de tal forma que se pueda "garantizar de forma efectiva la accesi-

3 La Perspectiva de género se ha incluido en la Memoria de Análisis de Impacto normativo que se regula en el RD 931/2017, de 27 de octubre. En dicha norma se contiene una previsión específica en su art. 2.1.f), relativa al análisis y valoración de los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto normativo desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. Pero dicha previsión, orientada a los procedimientos de elaboración de normas, también se contempla respecto a otros impactos como los de carácter social y medioambiental, el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y el impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o utilización de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma. En dicho encaje genérico considero que tendría cabida el enfoque de la Perspectiva cognitiva, en cuanto al impacto que en la misma tendría la norma, debiendo hacerse extensivo el análisis de dicho impacto en la actuación de la Administración cuando utilice la técnica del "nudge", es decir, cuando intervenga incitando la orientación de la decisión hacia una conducta determinada, a partir del conocimiento y aplicación de las ciencias de la psicología y la neurología, esencialmente. La relevancia de la evaluación del impacto normativo, lo es para la mejora de la calidad de las normas, siendo controlable judicialmente. Como expresión de la tesis dominante en la jurisprudencia, en sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 2022 (RC 1070/2020 –FD Décimo–), en la que se conoce sobre un Plan de urbanismo, se recogen los requisitos de validez respecto al informe evaluativo sobre la afectación en el mismo de la Perspectiva de género. Se establece como premisa de enjuiciamiento que "el respeto al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres constituye una exigencia de carácter básico en todo el territorio nacional./. reiteramos nuestra doctrina jurisprudencial en el sentido de que el principio de igualdad de género no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo. Por ello, debe afirmarse con claridad que, con independencia de que sea o no preceptivo incorporar a la tramitación del plan un informe sobre impacto de género (lo que dependerá de la correspondiente normativa autonómica), el principio de igualdad de trato resulta siempre exigible y debe ser observado en cada una de las determinaciones del plan".

bilidad cognitiva de todas las personas con dificultades de comprensión y comunicación del entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones a disposición o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales"[4].

Ante estas consideraciones previas, iniciaré mi exposición explicando de qué trata y exponiendo los Fundamentos de la actuación administrativa conductual, para establecer unas directrices respecto a la actuación por parte de la Administración cuando revista carácter conductual. A continuación, expondré la aplicación práctica de técnicas conductuales como el *nudge*, por parte de las entidades que integran la Administración local. Finalmente, expondré unas conclusiones.

II. ¿De qué hablamos cuando nos referimos al *nudge*?

Me he planteado la relevancia jurídica para el Derecho Administrativo de la utilización de una técnica conductual, el *nudge*[5], por parte de las Administraciones públicas, del resto de poderes públicos y de los entes del sector público.

4 Ley 6/2022, de 31 de marzo, por la que se modifica el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, ha establecido que en la accesibilidad universal se incluye la accesibilidad cognitiva

5 Esta herramienta conductual no es nueva en Aragón. En los días 29 y 30 de septiembre de 2022, se celebró un curso titulado *Nudges y políticas conductuales. Herramientas para el cambio social y el diseño de futuro*, en la sede del Laboratorio Aragón Gobierno Abierto, organismo público dependiente de la Diputación de Aragón. Unos años antes, el 2 de septiembre de 2016, el periódico digital *eldiario.es* recogía una entrevista, con Raúl Oliván Cortés, director de Zaragoza Activa, servicio público del Ayuntamiento de Zaragoza que promueve iniciativas de emprendimiento e innovación social. En dicha entrevista se explicaban diferentes iniciativas y proyectos que aplicaban la técnica de los *nudges públicos* en Zaragoza e identificaba diferentes ámbitos de actuación para su utilización por las entidades locales, como lo son el transporte sostenible, la racionalización energética, la economía colaborativa y la economía circular, el consumo ético y responsable, el *slow food*, cuyo objetivo es la salvaguardia de las tradiciones gastronómicas, con sus productos y métodos de cultivo, el consumo de quilómetro cero y la permacultura, cuyo objetivo es cubrir las necesidades del presente sin poner en peligro el futuro, e, emprendimiento social, la transparencia, los datos abiertos, el comercio de proximidad o la cultura viva y el voluntariado entre otros. Entrevista consultable en: www.eldiario.es/aragon/el-prismatico/Nudges-innovación-social-participacion-invisible_132_3848984.html.

A lo largo de la exposición utilizaré únicamente el término Administración, para una mejor identificación con la naturaleza jurídica de las entidades que conforman la Administración local.

Técnica conductual cuya utilización ha sido recomendada por el Comité Económico y social de la Unión europea, en un Dictamen aprobado en el año 2016[6], con el objetivo de integrar los *nudges* en las políticas europeas, para responder a determinados desafíos sociales, medioambientales y económicos. Dictamen que define el *nudge* a partir de la obra de Thaler y Sunstein[7], como "cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que modifica de forma previsible el comportamiento de la gente sin prohibir ninguna opción ni modificar de forma significativa los incentivos económicos", requiriéndose que el acto deba poder evitarse fácilmente, dado que los "nudges" no tienen carácter coercitivo[8].

El objeto de esta ponencia se centra en construir un régimen de garantías jurídicas a través de la que denomino enfoque de la Perspectiva cognitiva, respecto a la actuación de la Administración, cuando reviste carácter conductual, mediante la técnica del *nudge*, como manifestación de dicha actuación.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

En la actividad administrativa formalizada, se encuentra muy asentado en el Derecho administrativo un régimen de garantías, que se anuda en un procedimiento regulado. No así en la actuación administrativa conductual, que como la actuación administrativa informal, no requiere de un procedimiento, lo cual motiva la necesidad de construir un régimen de garantías. Iniciaré la exposición con algunas noticias que evidencian la integración de técnicas conductuales para modificar el comportamiento en nuestra vida cotidiana y su regulación e intervención "invisible" por parte de la Administración pública.

6 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "Integrar los *nudges* en las políticas europeas", de que fue ponente Thierry Libaert, aprobado por el Pleno en fecha 21/01/2016 (Dictamen de iniciativa 2017/C 075/05).

7 Thaler y Sunstein (2008) publicaron un libro de gran eco mediático, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness* (*Un pequeño empujón (nudge). El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad, 2020*. Madrid: Taurus). Thaler obtuvo el Premio Nobel en Economía en el año 2017, por sus estudios sobre análisis económico y psicológico de la toma de decisiones por parte de los individuos, a partir de la racionalidad limitada, la percepción de justicia, las preferencias sociales y la falta de autocontrol.

8 Conclusión 3.1.

Comenzaré con la manifestación de un *nudge* para incitar la reducción del consumo de energía, por parte de una empresa operadora, recogida normativamente por la propia Administración.

En el diario *La Vanguardia* del 11 de octubre del 2022, se informa que la factura de la luz incluirá datos del vecindario para impulsar el ahorro. Comparar el consumo y la eficiencia energética de nuestra vivienda, con el de otras viviendas similares de un barrio es una medida que empresas como ENDESA ya pusieron en marcha hace algunos años, con un gráfico que recoge en columnas y con diferentes colores, el consumo de la vivienda en azul oscuro, en verde el consumo más bajo en el municipio, y en azul claro el consumo medio en el municipio. La finalidad es que los consumidores sean más conscientes de sus hábitos y aprendan a ahorrar.

Se podría pensar que el efecto de esta información gráfica de medias de consumo de energía en un municipio o barrio, sobre el Derecho administrativo, es de baja intensidad, en cuanto a la afectación en la esfera jurídica de la persona. Pero la realidad es que nos encontramos ante una herramienta que responde a estudios empíricos de la Psicología, que la identifican como el "*nudge* de uso de normas sociales". La fuerza de la norma social se considera un factor que determina el comportamiento. Por ello diferentes estudios concluyeron que una estrategia óptima para el comportamiento individual y colectivo está asociada a incitar, mediante este tipo de herramientas informativas, a las personas pertenecientes a un mismo entorno de proximidad a tener hábitos similares para adecuarse a la norma social.

Esta herramienta conductual se ha recogido en el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía. En su artículo 9, se regula la información del consumo medio de energía eléctrica en la factura, recogiéndose la de los consumidores que compartan el mismo código postal, como obligación que todas las comercializadoras de energía eléctrica deberán incluir en sus facturas de potencia contratada menor o igual a 15 kw, en sitio visible e identificado claramente.

Otro ejemplo de un *nudge*, en esta ocasión para incitar la reducción de velocidad en vías urbanas, se ha llevado a cabo directamente por la propia Administración, mediante acciones que de forma provisional inició en el año 2021, pero que todavía no ha incorporado en la señalización vial recogida en el Reglamento General de circulación.

En el diario *La Nueva España* del 14 de noviembre del 2022, se informa que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha puesto en marcha de forma provisional dos nuevas marcas viales en carretera, en diferentes tramos

de la Red. Ello se realiza en el marco de la elaboración de una nueva normativa sobre marcas viales. Señales que se identifican como "dientes de dragón", y las denominadas "líneas de borde quebradas".

Como en el ejemplo anterior, podríamos pensar que el efecto de estas marcas viales sobre el derecho administrativo es de baja intensidad en cuanto a la afectación en la esfera jurídica de la persona, más allá de una herramienta visual de regulación.

Pero la realidad es que nos encontramos ante un sistema semiótico que responde a estudios empíricos de la psicología y la semiótica, que han identificado en estas herramientas el "*nudge* de advertencias gráficas", mediante una señal visual, que se encuentra en un encuadre o enmarcado sobre el entorno, dirigido directamente a nuestra cognición. Mediante dichas señales visuales y su interpretación, con una finalidad de interés general, se lleva a cabo el ejercicio de una competencia en materia de seguridad vial. *Nudge* que se corresponde con herramientas conductuales que estimulan de forma inmediata nuestro instinto natural a frenar.

Ambas señales, no comportan una actuación administrativa de coerción, de obligación, o de condicionamiento en la decisión, pero se dirigen directamente a nuestra cognición para incitar una respuesta que la evidencia empírica de los estudios sobre la conducta y el cerebro indica, que en un alto porcentaje de la población conductora, tendrán un comportamiento automático e impulsivo de reducir la velocidad o frenar.

Finalmente, el ejemplo más relevante, lo encontramos en el modelo de semáforo nutricional, en el que la Administración ha intervenido mediante un *nudge*. En este supuesto para incitar el consumo de alimentos saludables.

Se ha utilizado una técnica jurídica de las que se conocen como débil o blanda, la de la Recomendación, cuando inicialmente se iba a aprobar una regulación mediante un Real Decreto, que estuvo en el trámite de consulta pública previa, entre el 3 y el 17 de julio de 2020, sin ninguna referencia al carácter conductual de dicha herramienta en la ficha de dicha consulta. Esta Recomendación se ha dirigido a productores y comercializadores de productos alimenticios, para que voluntariamente sean los actores en la materialización de un *nudge*.

En el diario *La Vanguardia* de 11 de febrero de 2021, se informaba que las empresas de alimentación Nestlé, Danone y Pescanova, así como las comercializadoras de productos alimenticios, Carrefour, Caprabo, o Eroski, entre otras empresas, habían manifestado su intención de adoptar el modelo de semáforo nutricional Nutri-Score.

La Agencia de Salud pública francesa, que aprobó este modelo de información nutricional en base a diferentes estudios que figuran en su página web, explica el motivo de la utilización de las letras de la A a la E y la evolución de los colores del verde al naranja oscuro, para optimizar su accesibilidad cognitiva y comprensión por parte del consumidor, así como la capacidad de dicha herramienta para guiar al consumidor hacia elecciones de alimentos más saludables nutricionalmente.

Dicha herramienta se incorpora en Francia, mediante una norma con rango de Ley, en el año 2016, y un reglamento regulador de su utilización en el año 2017. La Agencia de Salud pública francesa autoriza su utilización mediante el correspondiente trámite habilitante en su página web, a la que reenvía la Agencia Alimentaria española.

El sistema Nutri-Score de semáforo nutricional, para identificar mediante los colores verde, amarillo y naranja oscuro, y las letras de la A a la E, un alimento como saludable, se basa en la aplicación de un algoritmo para calcular la calidad nutricional del mismo. Algoritmo que tiene en cuenta tanto elementos nutricionales considerados científicamente como negativos para el cuerpo humano, como el azúcar, los ácidos grasos saturados, la sal y las calorías, como elementos nutricionales considerados como positivos, las proteínas, la fibra, la fruta, las verduras, las legumbres y los frutos secos. A petición de España, en el año 2019, también se introdujeron como elementos nutricionales considerados como positivos a los efectos del cálculo, el contenido en aceites de oliva, de nuez y de colza.

Es relevante como la cadena de supermercados Eroski en su página web informa de la finalidad de Nutri-Score, haciéndose constar que el objetivo principal es informar al consumidor sobre la calidad nutricional global de los alimentos, permitiendo comparar productos y promover mejores decisiones de compra. El mensaje de la comercializadora EROSKI es muy claro e impactante, "por fin comer mejor es tan fácil como elegir un color". Y el mensaje que figura en la página web sigue siendo igual de explícito, "Nutri-Score nos ayuda a visualizar, qué opción es más saludable."

Como en los dos ejemplos anteriores, se podría seguir pensando que el efecto del semáforo nutricional del modelo Nutri-Score, sobre el Derecho administrativo es de baja intensidad, en cuanto a la afectación en la esfera jurídica de la persona o de las empresas, más allá de una herramienta visual de información. Pero la realidad es que en este supuesto, también nos encontramos ante una herramienta conductual que responde a estudios empíricos de la psicología, que han identificado en la misma el "*nudge* de simplificación" y el "*nudge* de advertencias gráficas".

Su objetivo es facilitar una decisión rápida dirigida directamente a nuestra cognición, sobre alimentos más saludables por sus propiedades nutricionales, incitando una conducta de forma automática e intuitiva según el color y la letra del semáforo, en el momento de su adquisición.

La Unión Europea ha realizado un profundo análisis a partir de diferentes estudios basados en evidencias empíricas, respecto a las diferentes herramientas de información nutricional frontal, que se ha recogido en un Informe de la Comisión de 2020[9]. De ellos se deriva que al presentarse los alimentos en más o menos saludables, se puede realizar una cierta manipulación del consumidor al que se le incita a una elección directa o intuitiva, no reflexiva, sobre la información nutricional específica del alimento, obviando cómo le podría afectar por sus características nutricionales ante determinadas intolerancias.

Asimismo, en dicho informe se destaca que las empresas pueden reformular sus productos a partir de la aplicación de este modelo, lo cual puede comportar incluso un perjuicio para determinados productos aun cuando presenten beneficios nutricionales. ello ha ocurrido con el aceite de oliva penalizado por el algoritmo como elemento nutricional negativo por ser grasa, hasta el año 2019, a propuesta de España.

Esta herramienta conductual la he analizado como caso en la investigación que he realizado, por diferentes motivos.

En primer lugar, afecta a derechos y valores constitucionales, como el derecho a la protección de la salud, el de libertad de empresa, el de igualdad y accesibilidad cognitiva, y el libre desarrollo de la personalidad.

En segundo lugar, afecta a una forma de intervención aparentemente blanda e indirecta de la administración sobre los individuos como ciudadanos y consumidores, sobre los agentes alimentarios y en general, sobre la colectividad mediante la utilización de las recomendaciones, instrumento jurídico que es manifestación de la actuación administrativa de carácter informal.

Y, en tercer lugar, afecta a la esfera jurídica del individuo, de los agentes alimentarios y en general, de la colectividad, por la aplicación de una herramienta conductual, cuyas características, requisitos y efectos se encuentran regulados en otro país, que debe otorgar la correspondiente autorización para su uso.

9 Informe COM (2020) 207 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 20 de mayo de 2020, sobre la utilización de formas adicionales de expresión y presentación de la información nutricional.

Considero que ante dichas afectaciones, el Derecho administrativo debe dar respuesta estableciendo un régimen de garantías actualmente inexistente, desde el momento en que la Administración española mediante una herramienta de *soft law*, ha recomendado su utilización para facilitar respuestas de compra por parte de los consumidores, y como garantía de calidad nutricional de un producto de consumo alimenticio.

¿Qué garantías jurídicas tiene la persona que ha decidido adquirir, para su consumo, un producto identificado con el logotipo de Nutri-Score como muy saludable, con la A y el color verde, cuando su consumo le genera un problema en su salud, por alguno de los nutrientes del producto?

En este marco jurídico-administrativo considero que cabrá exigir la responsabilidad indemnizatoria, cuando de la utilización de técnicas conductuales se puedan derivar sacrificios a los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados internacionales, o a las obligaciones positivas recogidas en éstos últimos.

Tal como ha puesto de relieve el profesor Francisco Velasco Caballero, ello procederá cuando la conducta que se "incite" dentro de las diferentes opciones elegidas por el individuo, pudiera ser contraria al derecho de propiedad, a la libertad de empresa, o a la intimidad personal. A ellas he añadido la exigibilidad de responsabilidad indemnizatoria, si mediante la técnica del *nudge* público se afecta a la competencia, o a la marca de un producto, o se limita de forma discriminatoria la accesibilidad de personas con dificultades cognitivas o cualquier tipo de discapacidad; o se genera en el individuo una reacción contraria a la conducta esperada, que pueda comportarle un perjuicio objetivable.

Todo ello, junto con la afectación a cualquier otro derecho o libertad pública, reconocidos en la Constitución y Tratados internacionales, me han llevado a argumentar que el diseño de la Arquitectura de la elección, entendida como el proceso en el que la Administración actúa con carácter conductual, requiere de la cobertura de una norma con rango de ley. Norma que identifico en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, en la previsión contenida en el art. 129, que aunque hace referencia a los principios de buena regulación, en el ejercicio de la potestad normativa, considero debe aplicarse a la actuación de la Administración en su conjunto cuando la misma pueda revestir una afectación de carácter conductual, por incitar el comportamiento individual o colectivo. Su desarrollo para la Administración General del Estado sobre la elaboración de la memoria de impacto normativo que se realiza en previsión de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por el RD 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula

la Memoria del Análisis de impacto normativo, se concreta en su artículo 2.1.f) cuando contempla el análisis del impacto de carácter social, el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y el impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o utilización de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma, aspectos todos ellos determinantes en el enfoque de la Perspectiva cognitiva, no solo en el ejercicio de la potestad normativa, sino en la actuación de la Administración.

IV. CONCEPTOS CLAVE ELABORADOS DESDE LAS CIENCIAS CONDUCTUALES, PARA SU RECEPCIÓN POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO[10]

En primer lugar, es determinante el concepto de racionalidad limitada. Se atribuye a Herbert Alexander Simon los estudios sobre la racionalidad en la toma de decisiones, a partir del axioma de que las personas tomamos decisiones de forma parcialmente irracional a causa de nuestras limitaciones cognitivas, de información y de tiempo[11].

En segundo lugar, es determinante el concepto de heurística. Se atribuye a Daniel Kahneman y Amos Tversky, los estudios sobre los juicios de incertidumbre en el proceso de adopción de decisiones por los individuos. Consideran que la heurística se proyecta en situaciones de incertidumbre, cuando el individuo no conoce todas las alternativas, ni todas las consecuencias, ni probabilidades de cada alternativa, entonces actúa la intuición mediante atajos mentales. Con-

10 Todos los estudios a los que se hará referencia han sido elaborados en diferentes ciencias sociales, y han motivado un interés en la doctrina administrativa española, que se inició en el año 2014, en el IX Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho Administrativo, con una ponencia del catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, Dr. Juli Ponce Solé. Pero no se puede olvidar que en el año 2011, la Revista INDRET, publicaba varios artículos, en el ámbito del Derecho Penal y Procesal español, que recogían la evolución jurisprudencial y doctrinal sobre los conceptos de libertad y responsabilidad desde la Neurociencia, la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre, y su enjuiciamiento en procesos penales, o la influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales.

11 La teoría de la racionalidad limitada elaborada por Simon (1956), economista y politólogo que estudió y se doctoró en la Universidad de Chicago, recibiendo el Premio Nobel en Ciencias económicas en 1978, por su trabajo sobre la racionalidad en la toma de decisiones, y que también enseñó psicología y ciencia de la computación.

cluyen que "las reglas mentales que ignoran parte de la información disponible se denomina heurística"[12].

En tercer lugar, es determinante el concepto de sesgos[13], que también se atribuye a Daniel Kahneman y a Amos Tversky. Son errores sistemáticos en nuestro proceso de adopción de decisiones, en los que se puede incurrir cuando se seleccionan o favorecen unas respuestas frente a otras. Dichos autores consideran que se proyectan sobre las heurísticas.

En cuarto lugar, es determinante el concepto de Sistemas 1 y 2. Se atribuye a Daniel Kahneman (2021), a partir de estudios realizados tanto desde la psicología como desde la neurociencia, durante los años 1980 y 1990 del siglo XX, el estudio sobre la racionalidad, a partir de que nuestra memoria y nuestra mente están diseñadas de tal forma que cierto tipo de operaciones son mucho más fáciles de realizar que otras. Analiza su funcionamiento, que lo caracteriza por dos sistemas de pensamiento de los individuos, el automático e intuitivo –Sistema 1

12 Kahneman y Tversky (1974) desarrollaron la teoría de la racionalidad limitada en experimentos en los que analizaron el juicio y la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, revisados a partir de la psicología de la elección y el juicio intuitivos, desde la perspectiva de la economía del comportamiento. El primero, profesor de la Universidad de Princeton, recibió el Premio Nobel en Ciencias económicas en 2002, por haber incorporado avances de la investigación psicológica a la ciencia económica, especialmente los relacionados con los juicios y toma de decisiones bajo incertidumbre, en cuanto a la descripción de heurísticos y sesgos cognitivos. Sobre sus tesis se han evidenciado errores analíticos y de muestreos, por psicólogos cognitivos como Gerd Gigerenzer (1991), que destaca la importancia de la intuición en la toma de decisiones y considera que lo relevante se encuentra en la educación e información de los individuos respecto de los riesgos, para que se pueda llevar a cabo un proceso de evaluación en la toma de decisiones, disponiendo de herramientas cognitivas adecuadas para la resolución de problemas complejos, como alternativa a los "nudges" que se fundamentan en una irracionalidad latente, o como Steven Arthur Pinker (2021), que incide en la relevancia de la educación, destacando la racionalidad como principal motor de la justicia social.

13 Se han identificado una gran variedad de sesgos y existen diversas clasificaciones que se pueden encontrar en: Informe OCDE 2019 (*Tools and Ethics for Applied Behavioral Insights: The Basic Toolkit*); Barrow et al. (2018). Diferentes web relacionan una gran cantidad de sesgos y su aplicación práctica, pero como referenciales, han sido consultadas: *50 Cognitive Biases to be Aware of so You Can be the Very Best Version of You | TitleMax*. infografía bastante entretenida sobre 50 sesgos cognitivos. Se trata de una publicación de la web de Titlemax titulada *50 sesgos cognitivos que hay que tener en cuenta para ser la mejor versión de ti*. *50 sesgos cognitivos que deberías conocer - Cecilia Cores (htpps://ceciliacorespsicologa.es)*. También se ha tenido en cuenta la web de Buster Benson en la que desarrolla su Codex de sesgos cognitivos, en una infografía y diferentes hipervínculos: *Cognitive bias cheat sheet. An organized list of cognitive biases because thinking is hard. | by Buster Benson | https://betterHumans.pub*.

o pensamiento rápido–; y el deliberativo y reflexivo –Sistema 2 o pensamiento lento–. Dicho autor ha estudiado la interacción de ambos Sistemas, con las heurísticas o reglas básicas y con algunos de los sesgos asociados a ellas.

V. LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL *NUDGE* PÚBLICO

Considero la funcionalidad del concepto *nudge,* desde la acogida por el Derecho administrativo, en cuanto a que se corresponde con una técnica de carácter conductual que se puede utilizar y se utiliza por la Administración, de forma ordenada jurídicamente mediante la Arquitectura de la elección, que defino como proceso en el que se diseña, desarrolla, identifica y se implementa el *nudge*, evaluándose sus efectos, a partir de un estudio analítico, experimental y de costes, de las diferentes herramientas en que se manifiesta.

Pero el *nudge* también puede utilizarse sin responder a ningún tipo de ordenación jurídica previa. En dicho sentido, defino el *nudge* público como una técnica cognitiva con relevancia jurídica, que se puede utilizar por la Administración, en su actuación de carácter conductual, como una tarea que le corresponde, en el ejercicio de su función constitucional de ilustración, para la consecución de una finalidad de interés general, que no requiere para su validez y eficacia jurídica de la tramitación de un procedimiento administrativo.

Caracterizo la técnica del *nudge*, como intervenciones conductuales suaves que no cambian de manera significativa el cálculo de costes y beneficios a los que se enfrenta el ser humano ante cualquier decisión, ni prohíben decisiones individuales, pero que responden al conocimiento del comportamiento humano para modificar la conducta de una forma predecible. Como han pusto de manifiesto Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein (2008), un requisito para que una intervención sea un *nudge*, es que sea barata y fácil de evitar. Ello excluye instrumentos jurídicos habituales en la actuación administrativa, como la regulación, los incentivos y subvenciones, las prohibiciones o las sanciones por un comportamiento determinado contrario a la normativa.

La intervención pública mediante esta técnica conductual comporta facilitar una infraestructura social, concepto apuntado por el catedrático de Derecho administrativo Luciano Parejo Alfonso (1991), que garantice la educación y el conocimiento, para la adopción de decisiones razonadas, beneficiosas para el individuo y coincidentes con el interés general.

En el año 2016 el Comité económico y social de la UE, aprobó el Dictamen *Integrar los nudges en las políticas europeas*. Dictamen de gran relevancia para el Derecho administrativo a partir de que en el mismo se evidencia que con la

aplicación de los instrumentos de que disponen las autoridades públicas, para modificar el comportamiento de los individuos, como la información y la sensibilización, el incentivo económico, la legislación, en cuanto a su finalidad de prohibición u obligación, y la ejemplaridad, se ha comprobado empíricamente sus limitaciones, por múltiples factores que se han analizado desde las ciencias conductuales. considerando que los *nudges* son un instrumento de política pública que se suma a los anteriores para responder a determinados desafíos sociales, medioambientales y económicos.

VI. FUNDAMENTOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL. LA ILUSTRACIÓN DEL PÚBLICO COMO FUNCIÓN CONSTITUCIONAL

Me he planteado un problema de fondo a resolver, como un problema jurídico al cual he pretendido dar respuesta, en el sentido de identificar la relevancia jurídica de la actuación de la Administración cuando se proyecta en orientar e incitar, en determinados supuestos, conductas beneficiosas para los individuos y la colectividad, que asuman como decisiones propias, sin utilizar herramientas del derecho imperativo.

Intervención administrativa que no precisa regular, coaccionar, o fomentar un comportamiento determinado, en definitiva, no comporta necesariamente dictar actos administrativos con efectos jurídicos sobre terceros, ya sean de estímulo, coactivos o habilitantes. Tampoco se requiere aprobar disposiciones de carácter general o cualquier otro tipo de instrumento jurídico, resultado de la tramitación de un procedimiento reglamentado que finalice en el mismo. La única finalidad de la intervención administrativa es modificar el comportamiento a partir de datos experimentales obtenidos de estudios empíricos de las ciencias conductuales, o de la inteligencia artificial.

Esta intervención conductual no se inscribe en las clásicas clasificaciones de modalidades o tipologías de actuación de la Administración que en su día formuló Luis Jordana de Pozas (1949: 48 y 41-54), desde la proyección de la actuación de la Administración sobre las situaciones jurídicas de los ciudadanos, con efectos favorables o de gravamen., como policía, fomento o servicio púbico, ni en las posteriormente elaboradas por la doctrina administrativa, pues se proyecta sobre todas ellas, teniendo singularidad propia[14].

14 Clasificación superada, como ha puesto de manifiesto el catedrático de Derecho administrativo Esteve Pardo (2024), entre otras causas, por el desarrollo de la función de garantía

El Consejo de Estado francés[15], destaca la importancia de la sustitución, siempre que fuera posible, de los procedimientos coercitivos por procedimientos de convicción, en las relaciones entre la administración y los ciudadanos, a partir de una nueva legitimidad que se anuda en la participación de éstos en la toma de decisiones por aquella.

En ese proceso he elaborado el concepto de Ilustración 4.0, que se desarrolla teniendo en cuenta el impacto de la revolución tecnológica y digital, así como el desarrollo de la Inteligencia artificial, en relación con el resultado de los estudios empíricos sobre la racionalidad y sobre el proceso de toma de decisiones por parte del individuo, así como sobre el comportamiento colectivo. Integrando, asimismo, el conocimiento del funcionamiento del cerebro y de la mente en dicho proceso de toma de decisiones. La incidencia de todos estos determinantes con consecuencias jurídicas, cuando los utiliza la administración para intervenir de forma no coactiva, ni ablatoria en la decisión individual y en el comportamiento colectivo, caracterizan la que denomino Ilustración 4.0.

Su desarrollo tiene como objetivo orientar de forma directiva la conducta, por lo que requiere de la institucionalización de un régimen de garantías respecto a la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad, así como de los derechos inherentes a la persona.

Régimen de garantías que anudo en la función constitucional de ilustración, que desarrollo a partir de la dogmática administrativa alemana, y la caracterizo como tarea en la actuación de la Administración pública, más allá de un enfoque de información.

Tarea que se caracteriza como actividad de ayuda evaluativa que se dirige en primera línea a la formación de la conciencia del individuo en su actuación como persona privada, en cuanto se orienta de acuerdo a un cálculo de benefi-

y regulación como tarea de la Administración, en un Estado que, a partir de la integración en la Unión europea, ha pasado de prestar servicios directa o indirectamente, a asegurar la prestación de determinados servicios por el sector privado, ante una cierta retirada de la Administración prestacional, como resultado de la mayor relevancia de una proyección de control, mediante actividades de regulación, planificación, inspección o sanción, y de una forma destacada, de información. Posición sobre la que me he manifestado considerando que no se puede acoger de una forma taxativa, como nos ha demostrado la respuesta de la Unión europea ante la crisis de la deuda soberana a partir del año 2011, totalmente antagónica a la dada ante la crisis de la COVID-19, en la que se ha permitido un mayor endeudamiento de los Estados, para garantizar la prestación de servicios vinculados al derecho a la salud, esencialmente.

15 Documento "Réflexions sur l'intérêt général", de 30 de noviembre de 1998.

cios que pueda materializarse en la toma de decisiones sobre la forma de vivir de cada persona, mediante impulsores que se identifican como *boosting* o *debiasing*, que actúan de contrapunto con los *nudges*[16].

Identifico los elementos configuradores desde el plano subjetivo, en el desarrollo de los derechos a la educación y al conocimiento; en el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; y en el derecho de acceso a las actuaciones administrativas. Y desde el plano de la Administración, en relación con las obligaciones de transparencia y motivación en su actuación, orientada por el principio constitucional democrático que configura el Estado social y democrático de derecho.

Dicha función constitucional la anudo asimismo, en el derecho de autodirección informativa. El fundamento al que vinculo el derecho de autodirección informativa se encuentra en el libre desarrollo de la personalidad, constituyéndose en manifestación de la libertad en la toma de decisiones individuales informadas. Presupone al individuo la utilización con una total libertad, de la

16 Sobre el *boosting* o *debiasing*, que significa poner el enfoque de la actuación conductual de los poderes públicos en la tesis del impulso, más allá de la del empujoncito o en cierto sentido como contrapunto al mismo, pero alejada de los fundamentos del paternalismo libertario, en el que se identifican Thaler y Sunstein, a partir de una intervención suave del Estado, que explican considerando posible y legítimo que las instituciones públicas y privadas (como los colegios) influencien las decisiones del público para su beneficio (paternalismo) siempre y cuando se respete la libertad de decisión del individuo (libertarismo). Enfoque que da relevancia a los "impulsores", en el que llevan algún tiempo orientando sus investigaciones los psicólogos Greg Gigerenzer y Ralph Hertwig, en el *Max Planck Institute for human developement*, y que es coincidente con la tesis que he desarrollado, desde la doctrina de la ilustración del público, como fundamento constitucional de la actuación de los poderes públicos. Doctrina que reformulo a partir de la tesis que desarrolló Rolf Gröschner a finales de los ochenta, estudiando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán. Actuar sobre el conocimiento, a partir de la educación y la información como elementos nucleares de la actuación de los poderes públicos. Enfoque centrado en una intervención sobre las competencias de las personas, para ayudar a tomar decisiones informadas que les sean beneficiosas, en la consecución de finalidades públicas acordes con el interés general, a partir de un concepto coincidente con el de racionalidad adaptativa (materia de la unidad de investigación que dirige Ralph Hertwig). El catedrático de Derecho administrativo, Rivero Ortega (2023), parte también de la complementariedad de los *nudges* y los *boost*, en la incitación invisible y el impulso generando conocimiento, para condicionar la conducta. Su posición la centra en que la idea de racionalidad adaptativa de Hertwig, pasa a ser un elemento nuclear de la utilidad de ambas técnicas en la intervención sobre las capacidades cognitivas de los individuos. Análisis que para Rivero carecería de sentido sino se realiza, a partir de un enfoque holístico de los medios de condicionamiento (orientación) y control de las conductas, buscando puntos de conexión sistémica entre las distintas técnicas.

información que recibe por parte de los poderes públicos, para la adopción de sus decisiones de forma informada y libre.

Libertad que se proyecta en el derecho a la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, y el principio de libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y la paz social, previstos en el art. 10.1 de la Constitución, como fundamento constitucional por el que se reconoce la autonomía del individuo para elegir entre diferentes opciones vitales, según sus propios intereses y preferencias.

Respecto a la función constitucional de ilustración, he diferenciado su proyección. De un lado, en cuanto a la intervención sobre la racionalidad, mediante la técnica del *nudge* público, como estímulo cognitivo a la decisión, anudada a una Arquitectura de la elección para intervenir sobre los fallos en la racionalidad del individuo, motivados por sesgos y heurísticas.

Por otro lado, en cuanto a la intervención sobre la conducta, mediante la utilización de «impulsores», para generar conocimiento que facilite la adopción de decisiones informadas, mediante instrumentos jurídicos como las advertencias, la información, o la recomendación, entre otros, cuando dichos instrumentos no se dirigen a intervenir en un proceso concreto decisional.

VII. EL ENFOQUE DE LA PERSPECTIVA COGNITIVA EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL

He integrado en el análisis de la actuación administrativa de carácter conductual, la forma en la que se crea y perdura la actuación de la Administración, a partir de un determinado enfoque, el de la Perspectiva cognitiva, condicionado en cómo influye dicha actuación en la cognición del individuo, y sobre el fundamento de garantía de derechos y de la búsqueda de la igualdad, para evitar situaciones de discriminación, marginación, manipulación o inequidad. Ésta última, en el supuesto de no tener en cuenta las diferentes circunstancias de los individuos a los que se dirige la actuación de la Administración.

Construyo dicho enfoque a partir de la relevancia jurídica del consentimiento como concepto jurídico y como proceso de comprensión de las características con las que expresar una voluntad, no viciada, y su vinculación con el concepto de "diligencia" evaluativa.

Anudo el concepto de "responsabilidad" del individuo en relación con su conducta, teniendo en cuenta la relación entre cognición, voluntad y consentimiento, desde el plano de la información que recibe en el proceso de toma de decisiones, y cómo puede afectar el error cognitivo en dicho proceso, hasta el

punto de poder condicionar su voluntad de una forma inexacta ante la representación mental que se formule en dicho proceso decisorio.

Considero que el marco jurídico vigente permite incorporar el enfoque de la Perspectiva cognitiva, en la tramitación de disposiciones de carácter general. Así lo entiendo en la regulación contenida en el art. 2.1.f) del RD 931/2017, de 27 de octubre que regula la Memoria de impacto normativo, al que he hecho referencia anteriormente. En dicha norma se contiene una previsión específica al análisis y valoración de los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto normativo, desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato, de no discriminación y de accesibilidad cognitiva. Teniendo en cuenta otros impactos, como los de carácter social, que conlleve la norma.

Como se produce en el enfoque de la Perspectiva de género, que he tenido como referencia en la construcción jurídica del enfoque de la Perspectiva cognitiva, se requiere de la existencia de motivación, así como de la garantía del derecho a la transparencia que incluye la publicidad activa.

En ese enfoque, la Perspectiva cognitiva considero que debe exigirse como requisito de validez de la actuación de la Administración y parámetro para la exigencia de responsabilidad y control judicial.

Finalmente, en relación a la gobernanza del *nudge* público, como sistema de representación, de procesos, de participación, de evaluación y de control democrático, como se definió por la Comisión de la Unión europea en 2001, la misma se centra en la Arquitectura de la elección.

La diferenciación de la Arquitectura de la elección con otras medidas de intervención pública, formalizadas o no, como normas, regulaciones, prohibiciones, coacciones, incentivos, información u otras, se encuentra en que se fundamenta en los resultados experimentales y en la evidencia científica, respecto al conocimiento de los procesos cognitivos, y su afectación al comportamiento individual y colectivo.

El catedrático de Derecho administrativo Tomás Font i Llovet, en cuanto a la evaluación del enfoque ético en la actuación de la Administración pública, considera relevante la función a desarrollar en las Administraciones públicas, por una Inspección general de servicios, como órgano especializado en el control interno y en la evaluación de los servicios, dotado de funciones de autoridad o recomendación. Respecto a dicha Inspección General, dicho autor considera que deberían tener asignadas competencias en cuanto al diseño, la implementación, el control y la evaluación del enfoque ético en la actuación de la Administración pública.

Por ello, postulo que en dichos órganos se podría residenciar el enfoque de la Perspectiva cognitiva en la actuación de la administración conductual, que en el ámbito de actuación de las entidades que integran la Administración local, identificaría en la Secretaría General, cuando por la dimensión de la organización no pueda contar con un servicio de evaluación y auditoría de las políticas públicas, planes y programas municipales, al que debería corresponder la responsabilidad en la implementación y evaluación de la Arquitectura de la elección en la actuación municipal de carácter conductual[17].

VIII. ELEMENTOS PARA ESTABLECER UN CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL

He establecido el encaje jurídico de la herramienta en que se manifiesta la técnica conductual del *nudge* público, en los ejemplos que he expuesto al inicio y que identifico como manifestaciones jurídicas de la actuación administrativa de carácter informal.

El catedrático de Derecho administrativo, Carro Fernández-Valmayor (2015) ha analizado desde una perspectiva doctrinal del Derecho comparado y español, la actuación administrativa informal, considerando "que se ha acabado

17 Así lo considero a partir de la previsión normativa contenida en los arts. 6 a 8 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando se establece entre otras obligaciones que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa; que las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente (en el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programes); o la publicación de información de relevancia jurídica, económica, presupuestaria o estadística. Norma que debe relacionarse con el art. 2.3 del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuando establece que Corresponderán a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional las funciones necesarias, dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-fianciera. En todo caso, los Ayuntamiento podrán contar con la cooperación de los servicios de la Comarca, la Diputación y la Comunidad autónoma.

por adoptar una noción de carácter residual, describiéndola como aquella actividad administrativa que no sea susceptible de ser incluida en alguna de las formas habituales y jurídicamente formalizadas de la Administración".

Postulo que la actuación informal de la Administración, en general, no se corresponde con categorías jurídicas residuales, como tampoco lo son la acción técnica o material recogidas en la dogmática alemana. Respecto a la actuación material, ya expuso en su día el catedrático de Derecho administrativo Eduardo García de Enterría, que no implica la modificación de situaciones jurídicas, ni producen efectos jurídicos específicos, al proyectarse sobre la gestión, en aplicación del principio constitucional de eficacia previsto en el art. 103 de la Constitución. Su relevancia se encuentra en el quehacer diario de la Administración.

En esta figura de la acción técnica o material, encuentro unos antecedentes que me han permitido identificar las herramientas de aplicación del *nudge* en los contornos jurídicos de la actividad informal de la actuación de la Administración, con elementos que la caracterizan como el hecho de no existir, necesariamente, un acto administrativo previo de cobertura, en que se materializa la actuación de la Administración, ni se pretende sustituir un acto administrativo o cualquier otro instrumento con efectos jurídicos sobre terceros, ni se pretende conseguir una vinculación u obligatoriedad jurídica, como la que se pueda derivar de las formas clásicas y formalizadas.

Respecto al control judicial, ya hace años que el profesor García de Enterría (1962), argumentaba la tesis de control judicial sobre la potestad discrecional, que considero trasladable en cuanto a la definición de los contornos discrecionales del *nudge*. Nos decía con una reflexión totalmente de aplicación en la actualidad que "la fuerza de los tribunales ha sido en todos los tiempos, la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es, sobre todo, verdadero en los siglos democráticos. Los derechos y los intereses particulares estarían siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan".

El elemento discrecional de la intervención administrativa mediante la técnica del *nudge* público, como actuación de ordenación directiva dirigida a la consecución de un fin de interés general, aparece tanto (a) en el momento del diseño de la arquitectura de la elección en que intervendrá la administración, como, (b) en el momento de aplicar la herramienta cognitiva; así como, (c) en la herramienta que se materialice, con un carácter normativo de enmarcado en la fase decisional.

En cuanto a las características de la actuación de la Administración pública como proyección del derecho indicativo en la actividad informal que se contiene en las Recomendaciones, considero de gran relevancia la fundamentación

jurídica de la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de noviembre de 2012, en su FD 6, cuando se argumenta respecto a:

> *(…) la emisión de declaraciones como en este caso del ex Presidente ante los medios de comunicación. Dichas declaraciones, acertadas o no, se enmarcan en el ámbito del derecho a la información que tienen los consumidores, usuarios y administrados en general y del derecho a conocer el estado de la competencia en España en el sector de los carburantes, sector de notable incidencia en la actividad cotidiana de los ciudadanos, y de enorme trascendencia en la actividad económica general. Pero dicha actuación mediática, cuyo acierto y oportunidad no corresponde enjuiciar aquí, en modo alguno supone el ejercicio, ni regular ni irregular, de facultad o potestad administrativa alguna y, por tanto, no siendo actuación administrativa, no es impugnable ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

La construcción jurisprudencial de la actuación administrativa informal, expresión del derecho indicativo[18], la encontramos en la sentencia del Tribunal

18 En el Derecho de la Unión europea se ha identificado el *soft law*, como derecho indicativo, que se caracteriza por no ser jurídicamente vinculante, en contraposición al derecho imperativo, que se proyecta cuando la actuación de la Administración resulta jurídicamente vinculante. En dicho sentido, podemos encontrar en las Conclusiones del Abogado general, Michal Bobek, presentadas el 12 de diciembre de 2017 en el asunto C16/16 P, Reino de Bélgica contra Comisión Europea, la definición de Derecho indicativo, coincidente con la que se correspondería con *soft law*, cuando se manifiesta que "Existe un amplio abanico de instrumentos en el Derecho de la Unión (aunque no solo en éste), con múltiples denominaciones y formas (directrices, comunicaciones, códigos de conducta, notificaciones, recomendaciones, dictámenes, acuerdos interinstitucionales, conclusiones, declaraciones, resoluciones, etc.), que, en general, reciben el apelativo de «Derecho indicativo». *Pueden adoptarse en cualquier ámbito, en todas las posibles fases del proceso de toma de decisiones, bien en las fases anteriores de consulta a los interesados, bien en las fases posteriores de aplicación de los actos legislativos. De este modo, esos instrumentos pueden ser tanto prelegislativos como postlegislativos (…). Quizá existen dos elementos sobre los que existe un consenso general entre los diversos enfoques, muy distintos, con respecto a dichos instrumentos de Derecho indicativo.* En primer lugar, el Derecho indicativo no encaja fácilmente en la distinción binaria (blanco o negro), de los efectos jurídicos obligatorios y no obligatorios. En segundo lugar, ha cobrado auge en las dos últimas décadas, siendo progresivamente más frecuente (…). En el ámbito de la Unión merece la pena destacar tres tipos de efectos jurídicos de las recomendaciones (uno de los actos jurídicos de la Unión Europa que no son vinculantes): i) generar confianza y expectativas legítimas; ii) desempeñar una función interpretativa, y iii) poder dar lugar a un conjunto de normas paralelo que preceda al proceso legislativo y que, por consiguiente, incida en el equilibro institucional" (Apartados 81, 82 y 89).

En derecho comparado, el Consejo de Estado francés ha establecido las características del *soft law*, que traduce como *droit souple* (derecho suave o derecho indicativo), en su Estudio anual para 2013, de 2 de octubre de 2013, en el que establece que se deben reunir tres con-

Supremo de 17 de marzo de 2009 (Fundamento de Derecho Segundo), ante una Nota informativa aprobada por el Consejo de Ministros de 2 de febrero de 1996, sobre las cotizaciones de mutualistas de la Mutualidad de empleados de Notarías, en relación a tipos aplicables al integrarse en el régimen general de la Seguridad Social. En dicha sentencia se estableció que la Nota no incorporaba una declaración de voluntad administrativa, ni suponía una decisión, ni imponía un comportamiento a los destinatarios. Se considera que dicha Nota informativa no puede configurarse jurídicamente como un acto administrativo definitivo susceptible de impugnación, al limitarse a informar de la situación creada por la integración producida en el régimen general de la Seguridad Social.

En cambio, el Alto Tribunal, en sentencia de 23 de enero de 2019, sí ha considerado determinados actos de información, como los relativos a la vida laboral, como actos recurribles, puesto que responden a una obligación legal de la Administración vinculada al derecho a la información, contemplada en el art. 17 del RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Se considera en esta sentencia que dicha información contiene una afectación futura en los derechos de los interesados, al recoger la fecha de alta de su afiliación, lo que comporta el reconocimiento de un período de cotización a la Seguridad Social, con consecuencias jurídicas con efectos en el reconocimiento de servicios y prestaciones. Se establece que "no serán recurribles los actos meramente informativos o declarativos de un indiferente jurídico, pero sí podrá impugnarse un acto informativo cuando del mismo se puedan derivar efectos jurídicos incluso pudiendo materializarse en el futuro".

En el ámbito dela Unión europea, la construcción doctrinal respecto a la actuación informal de la Administración, la encontramos en las Conclusiones del Abogado General, Pedro Cruz Villalón, presentadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Asunto C-62/14, que se resolvió en sentencia de la Gran Sala, de 16 de junio de 2015, en una controversia sobre un acuerdo adoptado por el Banco Central Europeo en el que se aprobaban unos criterios determinados que afectaban la política monetaria común, pero no un Programa vinculante de actuaciones.

diciones cumulativas: su finalidad debe ser la de modificar u orientar el comportamiento de sus destinatarios fomentando, en la medida de lo posible, su apoyo; no crean por sí mismos derechos u obligaciones para sus destinatarios; presentan, por su contenido y su modo de elaboración, un grado de formalización y estructuración que se asemeja a las normas de derecho.

En dicho supuesto, el TJUE se encontraba ante un acto carente de efectos jurídicos, con una jurisprudencia consolidada sobre la inadmisión de remisiones prejudiciales dirigidas a cuestionar un acto atípico, carente de publicación y sin efectos obligatorios. La Gran Sala acabó admitiendo la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional alemán, de forma contraria a las alegaciones de inadmisión de las Instituciones comunitarias, pero acorde con la propuesta efectuada por el Abogado General en sus conclusiones.

Considero de gran relevancia las mismas, respecto a la actuación informal y su control judicial, cuando se manifiesta que es determinante el hecho de tratarse de un acto que fija en sus caracteres generales un programa general de actuación destacándose la particular importancia que desempeña la comunicación pública en la ejecución de la política.

En dichas conclusiones se argumenta que "un programa general de actuación, como el aquí cuestionado, podrá expresarse mediante técnicas atípicas, podrá tener como destinatario a la propia autoridad autora del acto, podrá ser formalmente inexistente desde el exterior, pero el hecho de que tenga la capacidad de influir decisivamente en la situación jurídica de terceros justifica que su tratamiento como «acto» se aborde con un enfoque antiformalista. De lo contrario se corre el riesgo de que una institución desvirtúe el sistema de actos y sus correspondientes garantías jurisdiccionales, disfrazando actos con vocación hacia el exterior como programas generales" (Apartado 76). Considerándose que "si una medida no necesita estar publicada oficialmente mediante su forma típica para surtir efectos, pues basta con difundirla en una rueda de prensa, o a través de un comunicado de prensa, para que produzca todo su impacto en el exterior, el sistema de actos y de control judicial previsto en los Tratados quedaría gravemente comprometido si no fuese posible controlar la legalidad de esa medida" (Apartado 89).

De dichas Conclusiones se deriva la necesidad de poder controlar judicialmente la actuación informal de la Administración, a través de sus diferentes manifestaciones, independientemente de que no responda al resultado de una actuación jurídicamente formalizada, ni sea actividad administrativa decisoria o resolutiva, ya sea de trámite cualificada o definitiva, siempre que exista una afectación directa o indirecta sobre cualquier tipo de restricción de la libertad individual, la limitación o negación de un derecho o se pueda causar un perjuicio presente o futuro.

Respecto al control de la actividad material, los tribunales en base al artículo 25 de la ley jurisdiccional contencioso-administrativa, requieren la existen-

cia de un mínimo de procedimiento y audiencia cuando se puedan ver afectados derechos de terceros. de las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2020, y del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 30 de junio de 2022, que conocieron de supuestos de retiradas de credenciales a periodistas para poder intervenir ante poderes públicos, han establecido como criterio, la necesidad de seguir el procedimiento debido, que requiere un trámite de audiencia previa respecto a una resolución de denegación, encontrándonos, de otra forma, ante una vía de hecho, puesto que existe una actuación material con contenido decisorio. El órgano jurisdiccional deberá comprobar si queda fuera de las funciones de la autoridad responsable, anulando la vía de hecho ante la inexistencia de acto o disposición que dote de cobertura la actuación de la Administración.

He desarrollado los parámetros de control judicial a partir de la propia jurisprudencia sobre el control de la discrecionalidad y de los conceptos jurídicos indeterminados, recogidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997: (i) necesidad de someter a fiscalización los elementos reglados del acto, así como el encaje de la potestad ejercitada en la habilitación legal conferida, identificando cualquier indicio de arbitrariedad, es decir, la falta de razonabilidad que pueda advertirse en la motivación, debiendo distinguir el nervio de la decisión o actuación en cada caso, para examinar su carácter jurídico o la apreciación de criterios de oportunidad, mediante el test de razonabilidad de la decisión o actuación; (ii) técnica del control por la motivación de la actuación de la Administración, acreditando el criterio de una actuación en la que se acredite la diligencia debida; (iii) técnica del control por los principios y valores constitucionales, la llamada interpretación principal para identificar los derechos y valores constitucionales afectados, ponderando en aplicación del principio de proporcionalidad la justificación de las limitaciones que se pudieran imponer; (iv) técnica del control a partir de la fijación de estándares y anticipación de criterios que permita hacer uso del valor orientador de la jurisprudencia en la comprobación de si la actuación administrativa cuenta con soporte fáctico suficiente y se realiza en ejercicio de las competencias y potestades atribuidas a la Administración sobre el asunto objeto de su actuación, asi como la congruencia de dicha actuación con los motivos y fines que la justifican, puesto que lo que se prohíbe, es la falta de sustento o fundamento jurídico objetivo de una conducta administrativa y, por consiguiente, la infracción del orden material de los principios y valores propios del Estado de Derecho (tal como se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013).

IX. DIRECTRICES PARA IMPLEMENTAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CONDUCTUAL

Considero que una investigación perdería una parte de su finalidad, si solo se hubiera mantenido en alguno de los planos del discurso jurídico, lógico, ontológico o epistemológico, sin elaborar una propuesta de actuación contenida en diferentes directrices, que como guía, pudiera servir para su aplicación por parte de los diferentes agentes públicos.

En este sentido he elaborado unas directrices, que a mi entender deberían seguirse, cuando la Administración actúe de forma conductual. De las cuales destacaré las que considero más relevantes.

En el plano funcional, se debe elaborar una memoria justificativa de la intervención conductual; así como una guía metodológica en cada Administración para ordenar los procesos de diseño, desarrollo y evaluación periódica, y disponer de una caja de herramientas cognitivas, en la que se tenga permanentemente actualizado un catálogo de sesgos y heurísticas, y la intervención para su corrección.

En el plano organizativo, se debe crear dentro de la Administración una unidad conductual, que estaría asignada a la inspección general de servicios, como órgano especializado en el control interno y en la evaluación de los servicios. En las Administraciones con pocos recursos, como algunas Entidades locales, la cooperación interadministrativa con otras entidades de segundo nivel, o con las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, debe garantizar el funcionamiento de unidades de apoyo. Asimismo, debe elaborarse un reglamento que regule el funcionamiento de dicha unidad y los procedimientos de actuación. También deben garantizarse procedimientos y recursos judiciales y no judiciales, de fácil acceso, asequibles, rápidos, transparentes y funcionales en relación con las reclamaciones que se puedan efectuar.

En el plano evaluativo, deben evaluarse *ex ante* (de forma prospectiva) y *ex post* (de forma retrospectiva), las consecuencias de la aplicación de la actuación administrativa de carácter conductual, y s**upervisarse** que todas las evaluaciones del impacto en los derechos sean revisadas e inspeccionadas.

X. EL *NUDGE* Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE TÉCNICAS CONDUCTUALES POR LAS ENTIDADES LOCALES

Hay muchas maneras de implementar un *nudge*[19]. Existen diversos principios de la ciencia del comportamiento que se pueden utilizar. Dependiendo del contexto, un principio u otro puede resultar más útil. Por ejemplo, en el caso de una multa o un pago con fecha límite el uso de avisos o recordatorios puede ser especialmente útil. En cambio, si se trata de un proceso de inscripción en un programa de asistencia social, opciones como la simplificación pueden ser más atractiva.

En un gran número de países en todo el mundo, se han creado Oficinas gubernamentales en diferentes niveles de gobierno, con especialistas dedicados a colaborar con las Instituciones públicas en el desarrollo de políticas, procedimientos y normativas para mejorar sus efectos. Dichas Oficinas responden al postulado de que no basta con la implementación de normas que coaccionen las conductas de la ciudadanía, sino que es necesario "empujar" incitando a los individuos y colectivos en direcciones que permitan asegurar el cumplimiento de las políticas regulatorias, que responden al interés general para mejorar su propio bienestar.

Algunos ejemplos de "empujoncitos" los encontramos en (i) el aumento en la recaudación de impuestos en Reino Unido, después de que la Autoridad fiscal agregara un párrafo en la declaración, en el cual se indicaban actuaciones púbicas concretas que beneficiaban a la persona al cumplir sus obligaciones tributarias; (ii) la disminución drástica de accidentes de tránsito en varias localidades, instalando pantallas con luces Led próximas a semáforos, indicadores de velocidad o pasos de peatones, que iluminaban un emoticono con cara entristecida si se circula con exceso de velocidad, o feliz si se hace bajo e límite permitido; (iii) reducción de accidentes de tráfico en Islandia cuando empezaron a pintar las líneas blancas de los pasos peatonales en forma tridimensional que representaban bloques blancos de cemento produciendo una reducción automática instintiva de la velocidad en el momento de la percepción visual; (iv) una reducción en un 20% de multas por exceso de velocidad en Reino Unido, cuando junto a la multa

19 Desde que Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein, introdujeron el concepto del "empujón" (*nudging*) en 2008, se han creado cientos de unidades de *nudge* —o equipos de análisis del comportamiento— en organizaciones del sector público y privado en todo el mundo. Las unidades de referencia son en Reino Unido, la BIT is a global research and innovation consultancy which uses deep understanding of human behaviour to improve people's lives. | BIT https://www.bi.team; en USA, https://www.ideas42.org/; y en la OCDE, https://www.oecd.org/en/topics/behavioural-science.html

se comunicaba información relativa al número de muertes o heridos e impacto en sus familias, por conducción imprudente.

En un Informe de la gerencia del Ayuntamiento de Barcelona[20], se identifican diferentes categorías o tipos de intervención que expondré a título de ejemplo, siguiendo el contenido de dicho informe, como herramienta de aplicación práctica por una Administración local de la relevancia del Ayuntamiento de Barcelona.

***Defaults* (opciones predeterminadas).** Los *defaults* u opciones predeterminadas son las consecuencias que ocurren si los individuos no toman ninguna decisión sobre un tema. Por ejemplo, una opción predeterminada es el pago automático mensual mediante una tarjeta de crédito, no lo será cuando para cambiar la frecuencia o cantidad del pago, la persona usuaria debe tomar una decisión y cambiarlo manualmente. Otro ejemplo, cambiar el proceso de inscripción a un programa para que la renovación sea automática y el ciudadano no tenga que volver a inscribirse. El establecimiento de opciones predeterminadas es una herramienta eficaz en la Arquitectura de la elección, sobre todo cuando existe la inercia o incertidumbre en la toma de decisiones.

Simplificaciones. La simplificación consiste en eliminar barreras -a menudo triviales- con la finalidad de ayudar a las personas a cumplir más fácilmente su intención de actuar. Los procesos de simplificación pueden reducir la complejidad del texto o diseño general de un proceso. Por ejemplo, en el caso de un formulario de inscripción o una notificación oficial, se podría eliminar el lenguaje burocrático o reducir el número de pasos necesarios para acabar un proceso. Otro ejemplo es permitir el envío de documentación por vía electrónica (por ejemplo, sacando una foto del documento con el móvil).

Normas sociales. Las normas sociales son reglas o estándares compartidos por un grupo que guían o limitan el comportamiento. Las normas sociales pueden ser especialmente eficaces cuando las personas no están seguras de qué hacer. También existe la evidencia que sugiere que el grupo de referencia importa. Es decir, reaccionaremos más ante la norma social si el grupo de referencia de la información lo es próximo, o que se parece a nosotros. Por ejemplo, un correo electrónico que nos hable de lo que hace la gente de nuestro barrio quizás es más efectivo que uno que nos habla de lo que hace la gente de nuestro municipio. Otro ejemplo de ello lo podemos apreciar en la regla informal

20 Informe, Gerencia municipal del Ayuntamiento de Barcelona (Abril de 2021). *Nudges* què són i per a què serveixen. Consultable en: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/122700.

de mantenerse en la derecha, en las escaleras mecánicas del metro. Una intervención que utiliza este principio podría hacer uso de las normas sociales para hacer ver a la ciudadanía cuál es el comportamiento adecuado. Por ejemplo, en el caso de las multas, se podría enviar un recordatorio mencionando que la gran mayoría de la ciudadanía del distrito o municipio pagan las multas a tiempo, y facilitar los pasos que sean simples, cuando se aproxime el plazo de pago. Un ejemplo aplicado al ahorro energético sería enviar cartas o correos electrónicos a la ciudadanía informándola de que su consumo de agua, gas o electricidad está por encima de la media.

Recordatorios. Los recordatorios son mensajes o señales que intentan evitar que el receptor se olvide de llevar a cabo una acción o tomar una decisión. Por ejemplo, en el caso de una acción, un recordatorio por mensaje de texto puede ayudar a una persona a pedir cita para su revisión anual. Un caso donde se persigue una toma de decisión sería enviar un correo electrónico que recuerda a un ciudadano o ciudadana que planifique qué día piensa ponerse la vacuna de la gripe.

***Feedback* o información.** Esta categoría tiene dos componentes.

Por *feedback* se entiende que se proporciona a las personas información precisa sobre su comportamiento, a veces en relación con el de otros, con la finalidad de corregir percepciones erróneas o creencias sesgadas. Un ejemplo sencillo sería un piloto que se enciende cuando el coche está por encima del límite de velocidad, o cuando el cinturón de seguridad no está abrochado.

También existen intervenciones que proporcionan información de manera genérica, sin que lo sea sobre un comportamiento de la persona receptora en particular. Un ejemplo de ello es proporcionar información a estudiantes de secundaria sobre las tasas de inserción o salarios iniciales de las diferentes carreras en las que pueden solicitar plaza. Otro ejemplo, proporcionar información de manera sencilla a la ciudadanía para facilitarle la toma de decisión, sobre lo que se ahorraría en diferentes escenarios de pagos para valorar un préstamo.

***Framing* o enfoque.** Las intervenciones de *framing* o enfoque parten de la evidencia de que las personas pueden responder de manera diferente a descripciones diferentes, pero objetivamente equivalentes del mismo problema o situación. Por ejemplo, la forma en la que se enfoca una comunicación puede incentivar o desincentivar que la gente responda o reaccione. Un ejemplo habitual en política local son los escritos que informan de una multa o la necesidad de pagar una tasa o impuesto. Hay situaciones en las que utilizar un lenguaje punitivo o excesivamente burocrático puede hacer que la ciudadanía ni siquiera abra o lea un correo electrónico o escrito oficial, porque intuitivamente sabe que encontrará algo desagradable. En cambio, utilizar un enfoque práctico que

no resulte desagradable puede facilitar el proceso, como una escrito con un lenguaje más accesible y resaltando de manera clara los pasos a seguir, para facilitar el pago.

XI. EXPERIENCIAS EVALUADAS COMO REFERENCIALES POR EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA[21]

A partir de la revisión de experiencias internacionales, el Ayuntamiento de Barcelona procedió a seleccionar cuatro casos de estudio para profundizar en el análisis. La selección de los casos de estudios responde al interés del Ayuntamiento de Barcelona en los siguientes ámbitos prioritarios identificados: (i) *Non-take up* de beneficios sociales; (ii) Impuestos y pago de multas; (iii) Convivencia entre peatones, bicicletas y vehículos de movilidad personal (VMP); (iv) Vandalismo en el espacio público.

1. *Non-take up* de beneficios sociales

El *non-take up* de ayudas se refiere a aquella situación en la que personas u hogares, a pesar de tener derecho y cumplir los requisitos para acceder a una prestación, no la solicitan. Esta situación limita la eficacia de las políticas públicas, ya que reduce su grado de cobertura y, con ello, su impacto global. Además, el hecho de no acceder a las prestaciones puede empeorar la situación de la población objetivo, incrementando la problemática y los costes posteriores, y aumentando la brecha respecto a quienes sí acceden. Finalmente, se pueden producir desajustes presupuestarios derivados de la infrautilización de los recursos asignados a estas prestaciones.

Las causas pueden ser diversas, desde el desconocimiento y la falta de información, hasta la estigmatización o el miedo a consecuencias negativas en otros ámbitos (laborales, administrativos, etc.).

En el contexto de la crisis de la COVID, se constató que la falta de digitalización de la población vulnerable (no usaban el correo electrónico, no tenían certificado digital, etc.) afectó en términos de acceso a varias ayudas.

¿Qué se ha hecho en otros lugares? En Nueva York, Estados Unidos, las personas beneficiarias del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) debían renovar la solicitud para mantener el acceso a la prestación.

21 Informe, Gerencia municipal del Ayuntamiento de Barcelona (Abril de 2021). *Nudges* què són i per a què serveixen. Consultable en: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/122700.

Esta solicitud debía realizarse en un tiempo determinado mediante el envío de formularios. Entre el 25 % y el 30 % de las personas pierden el acceso a la prestación por enviar la solicitud fuera de plazo o no hacerlo, a pesar de ser beneficiarias. Para acceder a ella de nuevo, debían iniciar una nueva solicitud, lo que resulta más complejo que una renovación y puede demorarse varios meses. La *Human Resources Administration* de la ciudad de Nueva York, rediseñó la carta de aviso recordatorio a partir de técnicas conductuales.

Diseño conductual. Aversión a las pérdidas. Se recordó a las personas que perderían los beneficios si no actuaban a tiempo. *Framing.* Se indicaron claramente los pasos que había que seguir mediante iconos grandes, facilitando su comprensión y posibilidad de seguirlos.

Impacto. Incremento del envío de formularios de solicitud en un 5,5 %. Incremento del envío de formularios a tiempo en un 12,9 % (<45 días). Incremento de la aceptación de entrevistas telefónicas en un 6 % (las entrevistas personales eran más costosas).

2. Impuestos y pago de multas

El cobro de multas y sanciones es una pieza clave de las finanzas municipales. En general, cumple dos funciones, la disuasión de comportamientos no deseados y la recaudación de fondos para la financiación de políticas públicas.

Una gran parte de las sanciones en las grandes ciudades están motivadas en infracciones de las leyes de tráfico y circulación, que en su diseño pretenden disuadir a la ciudadanía de comportamientos como, por ejemplo, aparcar en lugares poco convenientes o superar el límite de velocidad permitido. El impago de las multas y sanciones tiene un doble efecto negativo sobre los gobiernos municipales, significa una caída de la recaudación y, al mismo tiempo, un aumento en los gastos dedicados a los trámites requeridos para el cobro final del importe de la multa (por ejemplo, en forma de avisos o procedimientos sancionadores).

¿Qué se ha hecho en otros lugares? En Chicago, Estados Unidos, en el año 2016, la ciudad recaudaba cada año 135 millones de dólares por multas de estacionamiento, de un total de 350 millones de dólares de ingresos por multas y sanciones. Alrededor del 20 o 30 % de las multas quedaban impagadas cada año. Sólo el 60 % de las multas se pagaban en los primeros 68 días; después, el importe de la multa se doblaba. Todo ello motivaba que se acumularan las deudas impagadas, que sobrepasaban los mil millones de dólares en 2016. El Departamento de Hacienda de la ciudad de Chicago, rediseñó el correo electrónico de aviso recordatorio a partir de técnicas conductuales.

Diseño conductual. Recordatorios. Los recordatorios en el momento oportuno pueden aumentar la probabilidad de respuesta y el pago en plazo. Aversión a las pérdidas. La amenaza de que se doble la multa puede motivar a las personas a actuar para evitar perder dinero adicional.

Simplificación. Un lenguaje simple y sencillo que explique cómo llevar a cabo el proceso puede aumentar la probabilidad de pago.

Impacto. Aumento del 31 % en las multas pagadas voluntariamente antes del 68º día (fecha en la que se doblaban). Los correos aumentaron el número total de personas que pagaron en general en un 6 %. La gente pasó de pagar después de que la multa se doblara a hacerlo con anterioridad, lo que permitió ahorrar dinero y reducir costes a la corporación municipal. El pago por carta se redujo un 60 % (gracias al pago en línea), lo que redujo sustancialmente los costes administrativos.

3. Convivencia entre peatones, bicicletas y vehículos de movilidad personal

Las ciudades de todo el mundo están implementando medidas para disminuir el uso del automóvil y fomentar modalidades de movilidad urbana más saludables y seguras para la ciudadanía. En este sentido, se ha impulsado el uso de la bicicleta y los Vehículos de Movilidad Personal (VMP), lo que se ha visto reforzado a partir del contexto de la pandemia por el COVID-19. Sin embargo, las personas conductoras de bicicletas y de VMP tienen la reputación de asumir conductas arriesgadas que ponen en peligro a los demás y a sí mismos. Por ejemplo, algunas veces transitan con demasiada velocidad o prestan muy poca atención al acercarse a una intersección donde la vista está bloqueada, lo que puede incrementar el riesgo de accidentes.

¿Qué se ha hecho en otros lugares? En Hangzhou, China, en el año 2012, la participación de la bicicleta en trayectos urbanos, en China, representaba el 38 %. Si bien la tasa general de accidentes en Hangzhou había disminuido cada año desde 2008, la tasa de accidentes causados por bicicletas eléctricas había aumentado. En el año 2010, Hangzhou tuvo 178 muertes por causa de las bicicletas eléctricas, cifra que representaba el 23,4 % del total de muertes por tráfico y 1.012 accidentes de tráfico causados directamente por bicicletas eléctricas, lo que representaba un incremento del 16 % respecto al mismo periodo del año anterior. El factor principal que contribuía a esos accidentes está relacionado con las infracciones de tráfico de personas conductoras de bicicletas, concretamente, el incumplimiento de la luz roja del semáforo. Las autoridades instalaron techos-paraos en los carriles para bicicletas. Aunque solo se diseñaron para

ayudar a proteger a los ciclistas de la luz solar y las altas temperaturas, se detectó que afectaban al respeto de la luz roja del semáforo.

Diseño conductual. *Priming*. El efecto *priming* demuestra que el comportamiento posterior de las personas puede verse alterado si primero se les expone a estímulos previos a través de imágenes, palabras o sensaciones. Se expuso a las personas a un estímulo previo (la sombra generada por el parasol), lo que influyó en la respuesta a la luz roja.

Impacto. Las personas conductoras de bicicletas mostraron aproximadamente 1,4 veces más probabilidades de infringir el semáforo en la intersección sin parasoles que con protectores. Los días soleados, tenían aproximadamente 1,8 veces más probabilidades de saltarse la luz roja del semáforo, sin parasoles en comparación con aquellos con parasoles. Los hallazgos los días nublados fueron similares, aunque la diferencia en la probabilidad de infracción disminuyó. En este caso, las personas en la intersección sin parasol incumplían 1,2 veces más que las que se beneficiaban del parasol.

4. Convivencia en el espacio público y comportamiento antisocial

La vida en comunidad, sobre todo en zonas de elevada densidad, obliga a compartir el espacio público entre una gran cantidad de personas. El respeto de la convivencia y el pleno disfrute del espacio público por parte de toda la ciudadanía requiere del compromiso y respeto mutuo de una serie de medidas y conductas. El hecho de no seguirlas puede perturbar o deteriorar la convivencia ciudadana, afectando la calidad de vida o impidiendo el ejercicio de algunos derechos básicos.

¿Qué se ha hecho en otros lugares? En Londres, Reino Unido, en el año 2011, diferentes disturbios generaron una oleada de vandalismo en empresas y comercios locales, saqueos y problemas de comportamiento antisocial en muchos distritos. Las autoridades pintaron las persianas de las tiendas y locales que inicialmente habían sido víctimas de ataques vandálicos con los rostros de bebés en los locales del distrito.

Diseño conductual. Normas sociales y efecto *priming*. Las imágenes de bebés evocan un sentimiento de afecto en los seres humanos y reduce el comportamiento antisocial.

Impacto. Reducción del comportamiento antisocial general en el distrito en un 24 %. Las pinturas aún están presentes en las persianas, sin vandalismo, y los comerciantes han adoptado la idea como propia, ampliando su aplicación. Estudios cualitativos muestran indicios de que las pinturas han fomentado la cohesión social a partir de fomentar la identidad con el barrio.

XII. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL *NUDGE*, COMO TÉCNICA CONDUCTUAL UTILIZADA POR LA ADMINISTRACIÓN

Ante la pregunta en qué situaciones es conveniente utilizar la técnica conductual, en la actuación de la Administración que se identifica con los *nudge*, la respuesta dependerá del contexto. Como regla general, los *nudges*, pueden ser una buena alternativa cuando existe una brecha clara entre la intención del individuo y la acción, y cuando el comportamiento observado se puede atribuir a factores como el hábito, la automaticidad o alguno de los sesgos cognitivos que ha identificado la doctrina científica. Ello ocurriría, cuando un programa o plan, que pensamos que es útil para las personas a quienes va dirigido tienen un bajo nivel de participación y al analizarlo comprobamos que existe una falta de claridad en el proceso o que el trámite es complejo o de difícil comprensión la documentación que se requiere.

En cambio, cuando el comportamiento observado se debe a factores más estructurales o que responden a un coste-beneficio claro, los *nudges* pueden ser menos rentables. Ello ocurriría en el ámbito de la movilidad, cuando la baja utilización de una estación de metro o autobús, lo es por falta de buenas conexiones o por su difícil acceso. En estos supuestos los efectos de una intervención conductual serán muy limitados[22].

Ante la pregunta si tiene relevancia para el Derecho administrativo la intervención conductual mediante la técnica del *nudge*, considero que la construcción dogmática del Derecho administrativo se ha centrado tradicionalmente en el Derecho imperativo, en el que la Administración define situaciones jurídicas e impone obligaciones a través del ejercicio de potestades administrativas. En esta visión tradicional, el esfuerzo doctrinal se ha focalizado en establecer un adecuado equilibrio entre derechos de la ciudadanía y potestades administrativas.

Sin embargo, y de forma muy especial a partir del año 2020, con los efectos sociales derivados de las políticas públicas desarrolladas con la pandemia del COVID-19, estamos asistiendo a un nuevo escenario en el que emerge cada vez con más fuerza una actuación informal, en el marco de un derecho indicativo, que incide en el comportamiento de la ciudadanía.

En este nuevo escenario he desarrollado la relevancia jurídica de adoptar el enfoque de la Perspectiva cognitiva en la actuación de la Administración, de tal

22 Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J., & Galing, S. (2017).

forma que exista un régimen de garantías en sus relaciones con la ciudadanía cuando utiliza técnicas conductuales como el *nudge, boosting o debiasing*.

Actuación, en general no procedimentalizada, pero que tiene una gran incidencia en los derechos y libertades.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

Barrow et al. (2018). Behavioral Design Teams: A Model for Integrating Behavioral Design in City Government. *Ideas 42. Behavioral Design Teamst*. www.ideas42.org/wp-content/uploads/2018/05/bdt_playbook_final-digital.pdf

Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J., & Galing, S. (2017). Should Governments Invest More in Nudging? *Psychological Science*, *28*(8), 1041–1055. Consultable en: https://doi.org/10.1177/0956797617702501

Carro Fernández-Valmayor, J. L. y Almeida Cerreda, M. (2015). Sobre la llamada actividad informal de la Administración Pública. En Rebollo Puig, M., López Benítez, M. y Carbonell Porras, E. (Coord). *Régimen Jurídico Básico de las Administraciones públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (pp. 393-412). Madrid: Iustel.

Esteve Pardo, J. (2024). Lecciones de Derecho Administrativo. Madrid: Marcial Pons.

García de Enterría Martínez-Carande, E. (1962). La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos). *Revista de Administración Pública,* 38, 159-208.

Gigerenzer, G. (1991). How to make cognitive illusions disappear; Beyond "heuristics and biases", *European Review of Social Psychology,* 2, 83-115. Consultable en https://doi.org/10.1080/14792779143000033.

Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo. *Revista de Estudios políticos,* 48, 41-54.

Kahneman, D. (2021). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

Kahneman, D. y TverskY, A. (1974): Judgment under uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, Vol. 185, 4157, 1124-1131.

Parejo ALfonso, L. (1991a). *Crisis y renovación en el Derecho Público*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales.

Pinker, S. (2021). *Racionalidad. Qué es, por qué escasea y cómo promoverla.* Barcelona: Paidós.

Rivero Ortega, R. (2024). ¿Nudging o Boosting? Buenas prácticas conductuales en la Administración local. En Ponce, J. (director).Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación: ABGCR, Nº. 1, 2023: Nudges (acicates) y aportaciones conductuales para la mejora de las decisiones, con especial atención al mundo local), págs. 95-114.

Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review,* 63, 129-138. Consultable en: https://doi.org/10.1037/h0042769.

Thaler, R. H y Sunstein, C. R. (2020). *Un pequeño empujón: (nudge). El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad.* Madrid: Taurus.

INFORMES SECTORIALES

Informe sobre el régimen jurídico de los pequeños municipios: consideraciones preliminares para una nueva regulación en Aragón[1]

Lucía Cofrades Aquilué
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Este informe presenta algunas sugerencias orientadas a la singularización jurídica de los pequeños municipios en la Comunidad Autónoma de Aragón. El análisis se centra especialmente en el principio de diferenciación, recientemente incorporado a la legislación básica estatal, como eje para diseñar un régimen jurídico específico, siguiendo las propuestas de un destacado sector doctrinal que aboga por un tratamiento diferenciado de estos municipios.

Palabras claves: régimen municipal especial; pequeños municipios; principio de diferenciación.

ABSTRACT

The present report puts forward a series of recommendations with the aim of achieving the legal singularisation of small municipalities in the Autonomous Community of Aragon. The analysis focuses especially on the principle of differentiation, recently incorporated into the basic state legislation, as the axis for designing a specific legal regime, following the proposals of a prominent doctrinal sector that advocates a differentiated treatment of these municipalities.

1 El informe que se presenta es el resultado de la comparecencia de la autora ante la Comisión Especial de Estudio para la creación del Estatuto Jurídico del Pequeño y Mediano Municipio de Aragón el 22 de noviembre de 2024. Esta publicación forma parte de las actuaciones del grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER, proyecto S22_23 R (BOA, núm. 80, de 28-04-2023) y se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional IN-SALVAN (PID2021-127828NB-I00).

Keywords: special municipal regime; small municipalities; principle of differentiation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DIAGNÓSTICO GENERAL. III. PROPUESTAS PARA LA SINGULARIZACIÓN DEL PEQUEÑO MUNICIPIO. 1. Necesidad de modificar la legislación básica estatal para llevar a cabo algunas propuestas. 2. Algunas propuestas iniciales destinadas a elaborar un estatuto para los pequeños y medianos municipios en Aragón. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón considera necesario que los municipios de menor tamaño cuenten con un régimen jurídico específico que vaya más allá del régimen simplificado contemplado en el artículo 58 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Con este propósito, en año 2024 las Cortes de Aragón constituyeron una Comisión Especial de Estudio para la «Creación del estatuto jurídico del pequeño y mediano municipio de Aragón», en la que los comparecientes trataron de aportar su visión sobre las posibilidades de una futura regulación[2]. El objetivo de la comisión no era otro que examinar de manera reflexiva un conjunto de propuestas y reformas legislativas orientadas a mejorar el marco normativo al que se sujetan los municipios aragoneses de menor tamaño.

Como fruto del trabajo realizado, el pleno de las Cortes de Aragón aprobó por unanimidad el dictamen de esta el 27 de marzo de 2025. Así pues, todo parece apuntar a que en la comunidad autónoma se comenzará a trabajar en un texto normativo que, dentro de las posibilidades existentes, responda a algunos de los problemas de los pequeños municipios.

2 Entre los comparecientes de la citada comisión, además de representantes políticos del ámbito local, como el presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza, hubo intervenciones que aportaron una visión práctica de los problemas del día a día de estos municipios. Cabe destacar las comparecencias de Luis Martínez Solano, presidente de COSITAL Zaragoza, y de Ramón Salanova Alcalde, quien, además de atesorar una extensa trayectoria en el ámbito de la Administración Local, desde 2017 es académico de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia, con un excelente discurso sobre la estructura local aragonesa. Para complementar la visión práctica, la Comisión quiso incorporar una perspectiva académica, para lo cual contó con la valiosa participación del profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, José Luis Bermejo Latre.

En este sentido, el presente informe se centra especialmente en la aplicación del principio de diferenciación en el régimen jurídico de los municipios con características especiales, dado que parece ser la vía elegida por la Comunidad Autónoma de Aragón, que está evaluando la aprobación de un régimen jurídico específico para los pequeños y medianos municipios. Este principio, que se recoge expresamente en varios textos estatutarios y leyes de régimen local con diferente alcance[3], se ha integrado recientemente en la legislación básica estatal en lo que respecta a la asignación de competencias a los municipios (artículo 25.6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL)[4], aunque su desarrollo aún está pendiente de una aplicación adecuada.

Como documento preliminar, este informe ofrece un primer acercamiento a la realidad jurídica de los pequeños municipios, sin pretender abordar en profundidad cada una de las cuestiones planteadas, por exceder con mucho del propósito del mismo. De esta manera, esta contribución aspira a establecer una base conceptual y propositiva que, en fases posteriores, deberá ser analizada y desarrollada con mayor rigor a fin de formular un texto normativo que garantice respuestas adecuadas y efectivas a las necesidades del mundo local.

Así, el informe parte de un diagnóstico general en el que se describe de manera concisa la situación actual, analizándose, además, la tendencia hacia el reconocimiento de la diferenciación territorial en ordenamientos jurídicos europeos de tradición similar a la española, como Francia e Italia. En una segunda parte, se presentan de manera sucinta diversas propuestas orientadas a la singularización de estos municipios.

3 En el Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) se encuentra expresamente recogido en el artículo 85.1: «La actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación».

4 «Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente».

II. DIAGNÓSTICO GENERAL

Los municipios más pequeños, debido a sus escasos medios, no pueden cumplir de manera satisfactoria con sus competencias y obligaciones legales. El principal problema radica en un desajuste entre responsabilidades y capacidad de gestión, que a su vez es consecuencia de su insuficiente financiación[5]. Dado el limitado margen de actuación del legislador autonómico a la hora de crear tributos locales, la principal oportunidad para que las comunidades autónomas aseguren la suficiencia financiera de los municipios pasa por su participación en los ingresos autonómicos[6].

Para hacer frente a la fragmentación del mapa municipal y a la limitada capacidad de gestión de los municipios más pequeños, en las últimas décadas se han propuesto dos soluciones principales al problema: la reestructuración del mapa municipal y las fórmulas supramunicipales o de cooperación intermunicipal. Durante la segunda mitad del siglo pasado, diversos Estados, especialmente los del norte y centro de Europa (Suecia, Alemania, Reino Unido), llevaron a cabo procesos de restructuración de la planta municipal mediante fusiones obligatorias (Burgueño Rivero, 2004), lo que dio lugar a un número reducido de municipios de mayor tamaño y con mayor capacidad para prestar servicios públicos (Durán García, 2016). En cambio, en los países de influencia francesa ha habido muchas reticencias a emprender reformas del mapa municipal, por lo que en dichos países existe un mayor número de municipios pequeños, lo que da lugar a una estructura municipal más heterogénea.

5 En este sentido, una de las principales dificultades a las que se enfrentan los pequeños municipios es de carácter económico-financiero. Por ello, Velasco Caballero (2022a) afirma que España debería llevar a cabo una reforma de la Ley de Haciendas Locales. El autor advierte que, según la Recomendación 465 (2021) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, España carece de un sistema de nivelación financiera intermunicipal que proteja a los municipios con mayor debilidad financiera, algo que exige el artículo 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local.

6 Las comunidades autónomas cuentan con leyes que establecen asignaciones económicas a favor de los municipios de su territorio. Estas asignaciones pueden ser de carácter incondicionado o finalista. Algunas comunidades regulan esta cuestión en sus leyes autonómicas de régimen local, mientras que otras han creado leyes específicas para este propósito como la Ley 5/2022, de 6 de octubre, reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Sobre este tema resulta de interés la STC 124/2023, de 26 de septiembre, en la cual el Tribunal Constitucional ha validado la constitucionalidad de la declaración de interés general de la función de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales por parte de la Generalitat Valenciana, con el propósito de facilitar su participación económica obligatoria en la dotación del fondo de cooperación municipal. Al respecto me remito a Cofrades Aquilué (2024).

En España, la existencia de los municipios más pequeños ha sido tradicionalmente cuestionada por parte de la doctrina administrativista[7]; sin embargo, cuando se han promovido alteraciones de los términos municipales similares a las de los países del norte de Europa, estas han resultado sin efecto.

No obstante, en el VIII Congreso de la AEPDA (Asociación Española de Profesores y Profesoras de Derecho Administrativo) se puso de manifiesto la falta de consenso en la doctrina española sobre la conveniencia de fusiones generalizadas de municipios debido a las diferencias demográficas y territoriales, la falta de pruebas concluyentes de eficiencia y los posibles efectos negativos como la pérdida de representatividad y cohesión social. Sin embargo, se coincidió en que una reorganización de las funciones y competencias municipales contribuiría mejorar los servicios públicos y reducir el gasto público (Font i Llovet, 2013: 154-155).

Así pues, no existe un consenso académico que avale la conveniencia de modificar el mapa municipal y, lo que es más importante, no existe voluntad política para ello, por lo que esta premisa debe tenerse en cuenta a la hora de buscar posibles soluciones[8]. Desde luego, no se aprecia voluntad política alguna en Aragón, habida cuenta de la pretendida aprobación de un régimen jurídico específico para el pequeño municipio[9].

7 Por todos, véase López Ramón (2010 y 2020: 143-146), quien sostiene que las fusiones de municipios son la solución más directa para abordar los problemas derivados de la excesiva fragmentación del mapa municipal, siempre que se lleven a cabo de manera sistemática y, en cierta medida, obligatoria. En cualquier caso, también se ha puesto de manifiesto que pueden darse dificultades en su aplicación puesto que, aunque se plantee la reducción del número de municipios o la reorganización de los mismos como una solución, esto no garantiza automáticamente la mejora o disponibilidad de servicios básicos en los mismos. Es decir, la reorganización administrativa no asegura por sí misma la existencia de servicios públicos esenciales. Sobre esto véase Rebollo Puig (2008: 108).

8 Como bien apunta Barrero Rodríguez (2023: 107), lo cierto es que, por lo general, los municipios suelen ser reacios a operaciones de fusión, aunque el caso de la fusión entre Villanueva de la Serena y Don Benito, demuestre que existen excepciones. Sin embargo, el hecho de que se haya creado un partido político denominado «Siempre don Benito» contrario a la fusión no deja de ser un indicio de la tendencia que indica la profesora Barrero.

9 Voluntad bien relevante, porque son las comunidades autónomas las que con carácter general ostentan competencia para, en su caso, alterar la planta municipal de su territorio ex artículo 148.1. 2º de la Constitución Española y ello sin perjuicio de la atribuida al Estado para legislar sobre la regulación básica de su estructura (STC 214/1989, de 21 de diciembre). Para profundizar en la cuestión de la alteración de los términos municipales, se puede consultar el completo estudio de Carbonell Porras (2018).

Por tanto, dado que la opción por la que parecen inclinarse quienes tienen capacidad para decidir sobre el asunto pasa por mantener los municipios de pequeñas dimensiones, el reto al que se enfrentan las Administraciones Públicas es garantizar la correcta prestación de los servicios públicos locales y una adecuada gestión en los municipios con menor capacidad, para lo que es preciso recurrir a fórmulas de ámbito supramunicipal o de cooperación intermunicipal, cuyo presupuesto es la insuficiencia del nivel municipal (Barrero Rodríguez, 2016), y es que, si no se interviene en el mapa municipal, la propia realidad de los municipios españoles avala sobradamente la existencia de los gobiernos locales intermedios, dada la elevada proporción de municipios con menos de 5.000 habitantes (casi el 84 %).

Aun así, surgen problemas porque la legislación impone a los municipios cargas para las que no están preparados. En este sentido, suele decirse que la legislación es excesivamente uniforme, pues lleva a cabo una regulación extensa e intensa de las entidades locales y regula de forma tendencialmente uniforme la organización y el funcionamiento de los municipios (Velasco Caballero, 2023: 31), y aunque se contemplan ciertas especialidades y se reconoce la diferencia del pequeño municipio (Carbonell Porras, 2021: 63-65 y Almeida Cerreda, 2023: 62-64), está claro que la situación no es satisfactoria a la vista de las objeciones que se realizan constantemente. Por ello, quizá sea preciso diversificar de manera más clara las formas de gobierno local y la estructura territorial municipal para poder abordar adecuadamente los retos contemporáneos (Díez Sastre, 2019, 125).

En este sentido, se está apostando por profundizar en la diversificación de los regímenes municipales. Así, la tendencia, todavía incipiente, en países de tradición similar a la española, como Francia e Italia, parece pasar por el reconocimiento de la diferenciación territorial.

Se trata de una diferenciación que no necesariamente implica la interiorización del régimen local para dar lugar a modelos organizativos diversos en las distintas comunidades autónomas (este es otro debate pendiente, sin duda importante), sino que como bien expresa Almeida Cerreda (2023: 61) responde a algo tan básico como que «el derecho se adapte a la realidad y no la realidad al derecho», de modo que la normativa se adecúe a la realidad específica de cada tipo de municipio.

En lo que respecta a Italia, debe tenerse en cuenta que durante mucho tiempo se negó la diferenciación debido a la aplicación del principio de uniformidad, entendido como igualdad para todas las entidades locales. No obstante, el principio de diferenciación está ahora reconocido tanto en la legislación ordinaria como en la constitucional (Tubertini, 2020). En Italia, la Constitución

hace referencia al principio de diferenciación en el ámbito local en su artículo 118, en el que se establece que la asignación de competencias a los municipios se realizará conforme a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, con el fin de adaptar las funciones administrativas a las características específicas de los territorios.

Debe advertirse de que en Italia el concepto de diferenciación puede entenderse también en otro sentido más amplio, vinculado a la idea del regionalismo diferenciado, que permite a las regiones obtener competencias adicionales respecto a las entidades locales y una mayor diferenciación normativa (Gardini, 2023). En esta línea, Marzia De Donno y Patrizia Messina (2018: 493-494) entienden que el mecanismo del artículo 116 podría ofrecer la oportunidad de añadir elementos de diferenciación a la autonomía de las regiones de estatuto ordinario, especialmente en la regulación de las autonomías locales, basándose en la idea de asimetría regional de la norma.

Dejando al margen el orden competencial entre el Estado y las regiones, el principio de diferenciación en cuanto al orden de atribución competencial a las entidades locales obliga al legislador a asignar las funciones administrativas teniendo en cuenta las diferentes características de las entidades locales. No obstante, este principio se modula con el de subsidiariedad, según el cual las funciones y competencias deben ejercerse al nivel más cercano a los ciudadanos, de manera que los niveles superiores de gobierno han de intervenir cuando los inferiores no puedan desempeñar dichas competencias de manera satisfactoria. También conforme al denominado principio de adecuación, que es una directriz dirigida al legislador para reestructurar la administración local, con el objetivo de ajustar el tamaño de las distintas entidades y, por ende, su capacidad de gobierno a las funciones administrativas que se les asignan (Tubertini, 2020). Como muestra, se ha dicho que fomentar la colaboración entre municipios para ejercer funciones de manera conjunta o incentivar su fusión, representaría una manifestación del principio de adecuación (Matteo Nicolini, 2017).

Un caso particularmente llamativo es de Francia, tradicionalmente considerada como el paradigma del centralismo y la uniformidad administrativa. La llamada Ley «3DS», para la diferenciación, descentralización, desconcentración y simplificación de la acción pública local, de 21 de febrero de 2022 reconoce que el legislador tiene la posibilidad de diferenciar las normas relativas a la atribución y el ejercicio de competencias aplicables dentro de la misma categoría de colectividades territoriales siempre que se encuentren en «diferencias objetivas de situación».

En Francia, la jurisprudencia constitucional ya había reconocido al legislador la posibilidad de diferenciar, dentro del marco constitucional vigente, tanto

la atribución de competencias como las normas para su ejercicio dentro de una misma categoría de colectividades territoriales[10]. Por eso, la ley se ha considerado como una ambición vacía, puesto que no se impulsó una reforma constitucional que consagrara previamente el principio de diferenciación territorial[11], aunque su reconocimiento legal no deja de ser simbólicamente importante.

Lo interesante es que la Ley «3DS» ha vinculado la aplicación de este principio de diferenciación a un procedimiento específico. En concreto, abre la posibilidad para los departamentos y regiones de dirigir solicitudes de diferenciación territorial al primer ministro, así como a las asambleas parlamentarias sobre la base de «diferencias objetivas de situación» siempre que la diferencia de trato que resulte sea proporcional y esté relacionada con el objeto de la ley que la establece[12].

10 El principio de igualdad suele ser invocado para cuestionar la posibilidad de que el legislador diferencie las normas aplicables a las colectividades territoriales. Sin embargo, dicho principio no obliga al poder legislativo a un tratamiento uniforme, pues si bien el principio implica que situaciones idénticas sean tratadas de forma idéntica en derecho, puede exceptuarse por razones de interés general y además permite que situaciones distintas sean tratadas de manera diferente. Según reiterada jurisprudencia, el Consejo Constitucional considera que el principio de igualdad no impide en modo alguno al legislador «regular de manera diferente situaciones diferentes, ni apartarse de la igualdad por razones de interés general». En cualquier caso, el Consejo Constitucional mantiene una reserva: la diferencia de trato resultante debe estar «directamente relacionada con el objeto de la ley que la establece». Véase *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, Rapport n° 723 (2020-2021), déposé le 30 juin 2021.

11 Véase *Loi 3DS: la différenciation territoriale renforcée*, La Gazette. https://www.lagazettedescommunes.com/802277/loi-3ds-la-differenciation-territoriale-renforcee/

12 Aunque ningún texto establece un plazo de respuesta obligatorio para el gobierno cuando las colectividades presentan solicitudes de diferenciación, la circular del primer ministro del 13 de enero de 2023 (Circulaire n° 6390-SG du 13 janvier 2023 relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales) especifica que dicho plazo debe ser razonable. Si bien, la delegación para las autoridades locales y descentralización ha recomendado al Gobierno que dé una respuesta motivada en un plazo de seis meses a todas las solicitudes de las colectividades sobre diferenciación, plazo coincidente con la postura del Senado durante el examen del proyecto de ley «3DS» (Véase *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République,* Rapport d'information n° 629, 2023-2024, déposé le 23 mai 2024.) Asimismo, debe tenerse en cuenta que la delegación para las autoridades locales y descentralización insiste en que el principio de diferenciación ha de estar guiado por el principio de eficacia de la acción pública local y la corrección de las desigualdades territoriales, de modo que la diferenciación debe estar orientada a garantizar la igualdad territorial.

De este primer examen de dos países de nuestro entorno, se desprende que estamos asistiendo a un nuevo ciclo en el que existe un cierto consenso sobre el reconocimiento de la diferenciación territorial, pero apenas se han establecido medidas específicas al respecto, por lo que será necesario esperar para observar cómo evoluciona la situación. Es decir, si se consigue dotar de contenido sustancial al principio mencionado y cómo se articula en la práctica.

Así, como señalan Almeida y Font (2022: 15), lo relevante es que el principio de diferenciación en la regulación local adquiera contenido material. No obstante, a día de hoy, no se detecta un planteamiento claro de reforma normativa para abordar esta cuestión, si bien parece haber una cierta tendencia hacia el cambio; aunque insistimos en que el proceso es todavía incipiente.

En el caso de España, como es bien conocido, se pretende desarrollar un régimen diferenciado para hacer frente a la problemática específica de los pequeños municipios. Inicialmente, se planteó una reforma a nivel estatal, consistente en la aprobación de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población[13], que todavía no se ha llevado a cabo, aunque en diciembre de 2023, a través del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, se introdujeron ciertas novedades en la LBRL, que inciden sobre el régimen jurídico del pequeño municipio[14].

La reforma consagra, entre otras cuestiones, el principio de diferenciación[15] en el artículo 25.6 de la LBRL. De acuerdo con este principio, antes de asignar competencias a los municipios, se debe evaluar específicamente la capacidad de gestión de cada entidad local. Lo novedoso es que esta evaluación debe quedar documentada de forma clara en el instrumento jurídico que determine la atribución de competencias. Ello implica que el análisis de la capacidad del municipio

13 Un análisis sobre el anteproyecto de ley puede encontrarse en Rivero Ortega (2023: 143-146) y Toscano Gil (2024: 141-158). No obstante, esta iniciativa de ámbito estatal no parece haber avanzado demasiado, ya que no se ha divulgado oficialmente ninguna actualización. El Ministerio de Política Territorial tan solo distribuyó varios borradores de un estatuto básico para los municipios con poca población, en el contexto de las políticas relacionadas con la Estrategia Nacional para afrontar el reto demográfico (Font Llovet, 2023: 33).

14 Sobre el contenido de la reforma véase Santiago Iglesias y Betetos Agrelo (2024: 84-86).

15 El principio de diferenciación en el ámbito local ya había sido incorporado en la legislación autonómica, aunque no de forma uniforme. No todas las comunidades autónomas lo reconocen, y entre aquellas que sí lo hacen, existen diferencias. Algunas lo mencionan de forma explícita, mientras que otras aluden a su significado sin emplear directamente el término «diferenciación». Además, varía el instrumento jurídico utilizado: algunas comunidades lo establecen en sus estatutos, otras en sus leyes de régimen local, y otras en ambos textos.

para asumir determinadas competencias debe estar reflejado en la parte expositiva del documento legal o en la memoria justificativa correspondiente. También se prevén otras medidas, como los sistemas de gestión colaborativa, en los que las comunidades autónomas parecen estar llamadas a desempeñar un papel protagonista (artículo 28 LBRL).

Más recientemente, algunas comunidades autónomas, entre las que se encuentra Aragón, han decidido abordar el régimen jurídico de los municipios con menor capacidad[16]. En principio, las comunidades autónomas tienen título competencial suficiente para afrontar cambios en el régimen jurídico de los pequeños municipios situados en su ámbito territorial, pues la legislación básica estatal se remite a la legislación autonómica para el establecimiento de regímenes especiales para municipios pequeños o aquellos con características particulares que lo justifiquen (artículo 30 de la LBRL)[17], ello sin perjuicio de que el Estado establezca con carácter básico un régimen especial (STC 2014/1989, FJ 7).

El carácter bifronte del régimen local español, en el que el Estado establece las bases generales y las comunidades autónomas se encargan de desarrollarlas, supone un límite al desarrollo de un auténtico estatuto del pequeño municipio por las comunidades autónomas, que son a tenor de la LBRL quienes están llamadas a desarrollarlo. A ello se suma la numerosa legislación estatal básica que incide sobre los municipios (procedimiento administrativo, régimen electoral, régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, contratos públicos, transparencia, etc.) que, aunque en ocasiones tiene en cuenta sus particularidades, resulta insuficiente.

De esta manera, aunque las comunidades autónomas tienen capacidad para regular el estatuto de los pequeños municipios, se considera que, para una reforma más ambiciosa, es necesario introducir cambios en la legislación estatal. Aunque se podría desarrollar un marco a nivel estatal al estilo del Título X de la LBRL, tal vez sería adecuado conceder mayor flexibilidad a las comunidades

16 Entre las comunidades autónomas que están estudiado modificaciones en su ordenamiento jurídico local destaca Cataluña. Así, cabe hacer referencia al anteproyecto de ley de estatuto de los municipios rurales y al anteproyecto de ley de estatuto de micropueblos. Sobre ello véase Galán Galán (2023: pp. 124 y 136).

17 «Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes».

autónomas, lo que requeriría un gran pacto de Estado. Sería conveniente realizar un análisis en profundidad del modelo en su totalidad, en el que tal vez sea pertinente reducir el contenido de lo básico en algunos aspectos y conceder un mayor margen de decisión a las comunidades autónomas, pero esta cuestión excede del propósito de este análisis. Basta con decir que, para que un estatuto de pequeños municipios autonómico desplegara plenamente sus efectos, sería aconsejable una modificación previa de la legislación estatal. Por tanto, es necesaria la intervención tanto del legislador estatal como de los legisladores autonómicos (Almeida Cerreda, 2023).

Pese a lo dicho, sería conveniente que la Comunidad Autónoma de Aragón impulsara la reforma del régimen de los pequeños municipios mediante un gran pacto político que pivotara sobre la idea de la diferenciación, lo que exigiría una profunda revisión de la legislación para adecuarla a las características de estos municipios dentro de las posibilidades de las comunidades autónomas, lo que ya supondría un avance.

Hay razones para ser moderadamente optimistas, pues la aprobación de estatutos de pequeños municipios a nivel autonómico quizás sirva como impulso para que en un futuro se modifique la legislación estatal en algunos aspectos.

Existen precedentes en los que las comunidades autónomas han tomado la iniciativa, pues fueron estas las primeras en incorporar el principio de diferenciación en sus Estatutos de Autonomía y en sus leyes de régimen local. Solo posteriormente, en diciembre de 2023, el Estado adoptó este principio de manera expresa, aplicándolo a la atribución de competencias municipales. Además, el legislador estatal parece comprometido con la diferenciación del régimen municipal, pues el reconocimiento expreso de este principio ya es un primer paso.

En todo caso, hay que ser conscientes de que la solución no es sencilla. Para ello, serán necesarias grandes dosis de ingenio y contar con un amplio consenso, ya que no cualquier medida será justificable y es posible que la reordenación competencial sea objeto de controversia. Sin embargo, esta reordenación no tiene que verse como algo negativo, sino como una respuesta adecuada y necesaria a la realidad de nuestra planta local. No se pierden competencias, se gana en eficacia y eficiencia. No obstante, la diferenciación no es una solución milagrosa, sino un remedio que, aunque puede ser útil, seguramente no evitará que algunos municipios se vean en la necesidad de reconsiderar su propia viabilidad si la tendencia no cambia.

III. PROPUESTAS PARA LA SINGULARIZACIÓN DEL PEQUEÑO MUNICIPIO

1. Necesidad de modificar la legislación básica estatal para llevar a cabo algunas propuestas

Como se ha señalado previamente, la implementación de una parte significativa de las propuestas de reforma que se han efectuado hasta la fecha requiere la modificación de la legislación básica estatal. En consecuencia, el margen de actuación del legislador autonómico es limitado.

Entre las propuestas que no es posible abordar desde el ámbito autonómico, se encuentra la que propone la adaptación específica para los municipios pequeños del régimen organizativo de los municipios de régimen común. En este sentido, Almeida (2023: 68) sostiene que en el ámbito de los micromunicipios sería suficiente contar con un Alcalde, un Teniente de Alcalde, y con el Pleno. En los municipios de tamaño pequeño, además de los anteriores, podría existir la junta de gobierno local. El autor sostiene que la Comisión Especial de Cuentas, que en la legislación actual debe existir en todos los municipios, de conformidad con el artículo 20.1.e) de la LBRL, debería transformarse en un órgano facultativo.

Respecto al régimen de funcionamiento, se ha planteado la posibilidad de retirar al pleno sus funciones administrativas para convertirlo en un órgano dedicado al debate y al control político, de manera que la periodicidad de los plenos prevista en el artículo 46 de la LBRL podría ser aún más espaciada en el caso de los micromunicipios, sin perjuicio de la convocatoria de sesiones extraordinarias. Esta posibilidad estaría conectada con el fortalecimiento de la posición institucional del alcalde, al que se le atribuirían competencias que, en los ayuntamientos de régimen común, corresponden al pleno (Almeida Cerreda, 2023: 69 y 70)[18].

No obstante, como con acierto señala el profesor Velasco Caballero (2022b: 30-31), la LBRL se centra sobre todo en el sistema de gobierno local, y no tanto en el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos, por lo que son escasas las posibles reformas de la LBRL que por sí solas puedan simplificar la ges-

18 De cara a reforzar la posición del alcalde en el pequeño municipio resulta interesante la propuesta de Velasco Caballero (2020: 47): «sería suficiente con que la ley permitiera que, en determinadas condiciones o para determinadas políticas públicas, los municipios rurales intermedios pudieran optar en sus reglamentos orgánicos por un mayor protagonismo competencial del alcalde».

tión municipal de los pequeños municipios. Por eso, muchas de las reformas normativas planteadas implican la modificación de legislaciones que no son precisamente la LBRL.

Así, se ha apuntado la posibilidad de exonerar a estos municipios de ciertas obligaciones (Almeida Cerreda, 2023: 71) tales como la elaboración del plan normativo anual (artículo 132.1 LPAC), la formulación de un plan de contratación anual o plurianual (artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP), o la elaboración de un plan estratégico de subvenciones (artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, LGS).

También se ha planteado la necesidad de impulsar especialidades en materias como contratación pública. En materia de contratación pública apenas se considera la diversidad existente en el ámbito local de ahí que Gimeno Feliú (2013) sostenga la importancia de considerar tanto la diversidad de los pequeños municipios como de los grandes ayuntamientos[19]. En este sentido, se ha planteado la posibilidad incrementar las cuantías máximas previstas en la LCSP para la aplicación del procedimiento abierto simplificado (Almeida Cerreda, 2023: 72) y de aumentar el umbral de los contratos menores e introducir el principio de rotación como garantía, de forma que los distintos adjudicatarios deban alternarse obligatoriamente (Betetos Agrelo, 2023: 497).

En otro ámbito en el que debería tenerse en cuenta la diversidad municipal es el de la transparencia. De ello nos advierte Fernández Ramos (2023), quien destaca que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), no tuvo en cuenta la diversidad de las entidades locales. A este respecto, menciona que el Tribunal de Cuentas, a través de la Moción núm. 1501 del 21 de diciembre de 2021, incidió en la necesidad de ajustar la legislación en la materia a la situación de los municipios pequeños, que tienen serias dificultades para cumplir las obligaciones de publicidad activa[20].

Igualmente, se ha planteado la posibilidad de que en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

19 Debido a esta falta de adaptabilidad de la legislación, las entidades locales intermedias desempeñan un importante papel. Al respecto me remito a Cofrades Aquilué (2023).

20 Como indica el autor, en la misma se señala que las obligaciones de publicidad pueden ser excesivas para este tipo de municipios, de modo que el Tribunal de Cuentas sugiere que sería recomendable establecer un régimen especial de transparencia de la información pública para los pequeños municipios. Asimismo, el Tribunal de Cuentas considera que deben contemplarse medidas de apoyo y asistencia para estas entidades.

Públicas (LPAC), se introduzca una disposición adicional que autorice a estos municipios a tramitar con carácter general a los procedimientos de forma simplificada[21], sin perjuicio de que se permita recurrir, de forma excepcional, a la vía ordinaria prevista en la LPAC si las circunstancias del caso concreto lo justifican (Almeida Cerreda, 2023: 70-71). No obstante, debe tenerse en cuenta que la tramitación simplificada no implica eliminar el procedimiento, sino que introduce un trámite inicial para informar al interesado sobre esta modalidad y otro trámite adicional si no se resuelve en un plazo de treinta días. Por esta razón, se considera una opción poco útil y no muy empleada, ya que las trabas superan a las ventajas (Carbonell Porras, 2023: 291).

En fin, aunque las comunidades autónomas carecen de capacidad normativa para impulsar estas reformas por sí mismas, no está de más recordar que, si se considera oportuno, las Cortes de Aragón siempre podrán solicitar al Gobierno de España la adopción de un proyecto de ley o remitir directamente a la Mesa del Congreso una proposición de ley, de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución. En todo caso, estas y otras modificaciones deben abordarse con suma cautela, ya que es importante evitar que una medida diseñada para facilitar las cosas se convierta en una forma de eludir las exigencias que las Administraciones Públicas están obligadas a cumplir en el desempeño de sus funciones. Por tanto, es necesario encontrar un equilibrio adecuado que permita avanzar en la gestión y preservar las garantías necesarias.

2. Algunas propuestas iniciales destinadas a elaborar un estatuto para los pequeños y medianos municipios en Aragón

Con carácter preliminar, es importante realizar algunas observaciones generales a tener en cuenta de cara a la elaboración de un estatuto del pequeño municipio a nivel autonómico.

Por un lado, a menudo, se relaciona la organización y competencias de estos municipios con el reto demográfico. A este respecto, es fundamental diferenciar entre el régimen jurídico aplicable a los municipios pequeños y los problemas de acceso a servicios públicos de calidad que sufre su población, ya que las medidas que hay que adoptar son diferentes. Así, las reformas que mejoren la organización municipal, simplifiquen los procedimientos y contribuyan al cum-

21 La normativa estatal ya permite a las entidades locales acogerse a la tramitación simplificada cuando la Administración así lo decida, bien por iniciativa propia o a solicitud del interesado. Podrá hacerse en cualquier procedimiento si existen razones de interés público o si el procedimiento es poco complejo (artículo 96 LPAC).

plimiento de las obligaciones legales de los municipios no afectarán, por lo general, a la prestación de servicios públicos, que es responsabilidad autonómica (Carbonell Porras, 2023). Es decir, se trata de una intervención distinta, aunque complementaria[22].

Por otro lado, además de centrarnos en la necesidad de eliminar cargas burocráticas, agilizar los procedimientos y reordenar la organización administrativa, debemos mirar al futuro y adoptar nuevas estrategias. Vivimos en un mundo nuevo, pero a menudo se sigue pensando con esquemas tradicionales. Es necesario aprovechar el potencial que ofrece la inteligencia artificial en el ámbito local, a fin de automatizar tareas, atender al ciudadano a través de asistentes virtuales o generar borradores de informes. En el caso de los pequeños municipios, es probable que en el futuro las diputaciones provinciales y entidades equivalentes desempeñen un papel importante a la hora de facilitarles los recursos y herramientas necesarios para su adecuada implementación y desarrollo. No obstante, a pesar del innegable valor instrumental de la inteligencia artificial en el ámbito administrativo, esta no puede en modo alguno sustituir al empleado público (Ponce Solé, 2022), que tiene la responsabilidad de asegurar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico. El empleo de potentes sistemas algorítmicos en la actuación administrativa requiere la incorporación de nuevas garantías en el procedimiento administrativo. Al respecto, resulta particularmente relevante el principio de presunción de falibilidad de las decisiones algorítmicas que resulten desfavorables para los ciudadanos, propuesto por Tahirí Moreno (2023).

Hechas estas consideraciones y teniendo en cuenta el actual marco normativo, la Comunidad Autónoma de Aragón podría plantearse la adopción de algunas medidas específicas, que se exponen sucintamente a continuación.

Con carácter general, se sugiere que Aragón manifieste su compromiso con la idea de diferenciación incorporando expresamente dicho principio a la legislación autonómica de régimen local, como ya han hecho algunas comunidades

22 Ambas son muy necesarias, ya que responden a dos problemas que se plantean en la Comunidad Autónoma de Aragón: las dificultades de los municipios con menor capacidad para cumplir con sus obligaciones y los problemas de los ciudadanos para acceder en igualdad de condiciones a servicios públicos de calidad. Así, el «principio de diferenciación» debe guiar el estatuto del pequeño municipio y el «mecanismo rural de garantía» o «lente rural», que ya se recoge en la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, debe ser un principio rector de actuación en las políticas de reto demográfico y de revitalización del medio rural.

autónomas. Asimismo, se recomienda que se desarrolle su significado a nivel estatutario, ya que no se define.

Por lo que se refiere a la singularización del régimen jurídico del pequeño y mediano municipio en Aragón, se estima necesario proceder a una revisión exhaustiva de la legislación autonómica con incidencia en las entidades locales aragonesas desde la óptica del principio de diferenciación a fin de detectar posibles mejoras[23]. Dado que se trata de un problema complejo para el que no se ha encontrado solución en mucho tiempo, es poco realista pensar que se logrará el objetivo fácilmente. Seguramente serán necesarias numerosas adaptaciones para mejorar la situación. En este sentido, para garantizar una implementación adecuada del principio de diferenciación en Aragón, podría ser útil combinar el trabajo del legislador con un mecanismo en el que las entidades locales participen proponiendo modificaciones. En esta línea, se sugiere la creación de un cauce para canalizar las sugerencias de las entidades locales, que quizás podría articularse a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP)[24].

El futuro estatuto del pequeño y mediano municipio debe basarse en el principio de diferenciación y, en consecuencia, establecer una diversificación de regímenes municipales dentro de la noción de pequeño municipio, pues es bien sabido que existen realidades muy diversas dentro de esta categoría. Por tanto, debería crearse una «escala de pequeñez»[25], pudiéndose diferenciar entre, por ejemplo, «municipios de asistencia prioritaria», para hacer referencia a aquellos que prácticamente son insostenibles como Administración Pública; «micro municipio», para referirse a los más pequeños y «municipios moderadamente pequeños», para denominar a los que se encuentran entre uno pequeño y uno

23 Por poner un ejemplo, el profesor Gimeno Feliú puso de relieve, en una conferencia impartida el 14 de noviembre de 2023 (Fundación Ramón Sainz de Varanda), la necesidad de que la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, tenga más en cuenta la diversidad municipal, apostando por una contratación estratégica asimétrica, pues la estrategia está relacionada con el tamaño. Sobre esta cuestión puede verse Gimeno Feliú (2022).

24 No obstante, dichas solicitudes deberán ser evaluadas con suma cautela, por lo que quizás sería aconsejable un órgano de asesoramiento en materia de régimen local, que se pronuncie sobre la viabilidad de dichas solicitudes. De no crearse un órgano especializado, el Consejo Consultivo de Aragón podría encargarse de ello.

25 Hago mía la expresión de Juan María Pemán Gavín, pronunciada durante una conversación que mantuvimos en torno a mi Tesis Doctoral y que refleja bien la necesidad de diferenciar entre la variedad de situaciones existente dentro de lo que se puede considerar como municipios pequeños.

de tamaño medio. Esta diversificación podría abrir la puerta a numerosas posibilidades, entre ellas, la de considerar la posible dispensa de servicios mínimos obligatorios[26].

En todo caso, el sistema no puede basarse exclusivamente en la cifra de población, sino que convendría explorar otros parámetros (por ejemplo, el presupuesto de la entidad local, su proximidad con una ciudad o cabecera de comarca, la población flotante en municipios turísticos, etc.) y dotarlo de cierta flexibilidad a fin de evitar situaciones poco razonables, pues su finalidad debe ser apoyar a los ayuntamientos, no obstaculizarlos ni crearles dificultades innecesarias. Es necesario tener en cuenta múltiples variables, lo que dificulta la aplicación de soluciones generales.

Asimismo, el mencionado principio de diferenciación exige repensar las relaciones entre municipios y entidades locales intermedias. No de manera radical, por supuesto, pero es quizás sea necesario reforzar una cultura basada en la noción de «comunidad política local», que contribuya a reforzar el papel de los gobiernos locales intermedios [27]. Algunas leyes autonómicas de régimen local, como las de Andalucía o Extremadura, hacen referencia a este concepto al entender que tanto los municipios como las provincias forman parte de ella. La idea de comunidad política local hace referencia a un único nivel de gobierno local, lo que influye tanto en el papel que debe desempeñar la provincia como en los criterios para la distribución de competencias (Núñez Lozano, 2024). En

26 Resulta muy interesante la propuesta de Almeida Cerreda (2023: 15) de presumir la dificultad de gestión de los micromunicipios, a los que debería concederse la dispensa directamente, mientras que, a otro tipo de municipios, aunque de reducido tamaño, debería exigírsele una justificación que iría acompañada de una propuesta de reasignación. Sin embargo, si se produjera una dispensa casi total de servicios, entiendo que habría que cuestionar la continuidad de dicha administración pública.

27 La idea era inicialmente solo doctrinal (Zafra Víctor, 2012: 122 y ss.), pero el concepto ha sido refrendado por la STC 82/2020, 15 de julio, FJ 7: « La caracterización constitucional de la provincia como "agrupación de municipios" (art. 141.1CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses, pues los municipios son los destinatarios principales o directos de las competencias que hemos denominado instrumentales de asistencia, cooperación y coordinación características de la provincia como entidad local "determinada por la agrupación de municipios" (art. 141.1CE; STC 107/2017 , de 21 de septiembre, FJ 4). Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales».

determinadas materias debe avanzarse hacia esta idea, siguiendo algo similar a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía[28] o el artículo 18.3 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura[29].

Es necesario reforzar los gobiernos locales intermedios, ya que gestionar ciertos asuntos a una escala tan pequeña resulta, hasta cierto punto, inviable. Por tanto, sería preciso impulsar la delegación de competencias municipales en la provincia o comarca, ateniendo, entre otros factores, al nivel óptimo de prestación[30]. En este sentido, puede que en un futuro el principio de diferenciación sirva de fundamento para avanzar de las funciones clásicas de asistencia y cooperación hacia la plena asunción de ciertas competencias en el caso de aquellos municipios que carezcan de capacidad de gestión.

Finalmente, también habrá que prestar atención a los sistemas de gestión colaborativa, que la legislación estatal contempla como una fórmula potestativa para los municipios de menos de 20. 000 habitantes, con el propósito de garantizar que cuenten con los recursos necesarios para gestionar eficazmente sus competencias. Su objetivo principal es garantizar la prestación de servicios públicos mínimos obligatorios de calidad y financieramente sostenibles. El precepto propone una serie de medidas a tal fin: «mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios» (artículo 28 LBRL). Sin embargo, para que un municipio pueda aplicar efectivamente la gestión colaborativa, será necesario que la comunidad autónoma correspondiente tome una decisión al respecto, ya que, como se menciona en el apartado segundo del artículo: «La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa reque-

28 «La legislación tomará en consideración, en su con junto, a la comunidad política local, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía».

29 «Las competencias municipales propias podrán ser ejercidas también a través de delegación a las Diputaciones provinciales o a cualesquiera otras entidades locales creadas por las leyes de la Asamblea de Extremadura».

30 En relación con esta cuestión, coincido con el diagnóstico de la profesora Barrero Rodríguez (2016: 100): « el Derecho debería avanzar también en la propia determinación de los ámbitos territoriales más adecuados, en cada caso, para su gestión, teniendo en cuenta que son las propias características de cada uno de ellos y las del territorio sobre el que se proyectan las que, en cada caso, determinan cuál es ese nivel óptimo de prestación que no tiene por qué ser, que no es de hecho, coincidente en todo el Estado».

rirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectada». Es decir, esta decisión debe adoptarse de acuerdo con la legislación autonómica de régimen local y, en todo caso, requerirá la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales implicadas. Por tanto, la implementación de la gestión colaborativa dependerá en buena medida de la normativa y regulación que las comunidades autónomas establezcan sobre esta figura[31].

No quisiera concluir sin advertir de que con nada de lo anterior se está defendiendo un mapa municipal petrificado, lo cual carece de sentido. Pero creo que, considerando la situación, un adecuado desarrollo del principio de diferenciación puede ser una forma útil de mejorar la situación. Su desarrollo puede ser una alternativa jurídica real y efectiva respecto de otras medidas que no cuentan con el apoyo necesario. Bien entendida, la diferenciación puede ser el cauce adecuado para garantizar un mejor funcionamiento de los pequeños municipios, aunque debo reconocer que su implementación no está exenta de limitaciones y que difícilmente impedirá que determinados municipios se vean abocados a replantear su viabilidad futura si no se revierten las dinámicas actuales de despoblación. En todo caso, entiendo que la solución debe venir acompañada de una necesaria reordenación competencial y la potenciación de la supramunicipalidad[32].

IV. BIBLIOGRAFÍA

Almeida Cerreda, Marcos. (2023). «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, N.º 19, pp. 59-81.

Barrero Rodríguez, Concepción (2016). «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación» en Font i Llovet y Galán Galán (di-

31 Sobre la gestión colaborativa resulta de máximo interés la consulta de Font i Llovet y Vilalta Reixach (2024: 22-28).

32 Como ya mencioné en otra ocasión, un aspecto positivo a destacar de las propuestas de configurar un régimen jurídico particular para los pequeños municipios es que parecen reconocer la problemática de la planta municipal, por lo que no deja de ser una oportunidad para profundizar en el necesario debate sobre la reconfiguración del ente local intermedio en España (Cofrades Aquilué, 2021: 110).

rectores), *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 67-103.

Barrero Rodríguez, Concepción (2023). «Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal», en T. Font Llovet (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, pp. 105-138.

Betetos Agrelo, Noelia (2023). «El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado», en C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, pp. 161-181.

Burgueño Rivero, Jesús (2004). «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, pp. 7-33.

Carbonell Porras, Eloísa (2018). «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* Nº. 9.

Carbonell Porras, Eloísa (2023). «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, N.º 14, pp. 269-303.

Carbonell Porras, Eloísa (2021). «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, N.º 15, pp. 58–70.

Cofrades Aquilué, Lucía (2021). «El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, pp. 72-118.

Cofrades Aquilué, Lucía (2023). «La función de asistencia y cooperación en contratación pública», en J.Mª. Gimeno Feliu (director) y C. De Guerrero Manso (coordinadora), *Observatorio de los contratos públicos* 2022, pp. 321-339.

Cofrades Aquilué, Lucía (2024). «La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época,* N.º 21, pp. 200-217.

De Donno, Marzia y Messina, Patrizia (2018: pp. 493-494). «Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?», *Istituzioni del Federalismo*, pp. 471-503.

Díez Sastre, Silvia (2019). «Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 6, pp. 114–128.

Durán García, Francisco Javier (2016). *La fusión de municipios como estrategia*, Dykinson.

Fernández Ramos, Severiano (2023). «Transparencia proactiva y minifundismo local», *blog de espublico*. https://www.administracionpublica.com/transparencia-proactiva-y-minifundismo-local/

Font i Llovet, Tomàs y Vilata Reixach, Marc (2024). «La reforma "urgente" del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña», en T. Font i Llovet y M. Vilata Reixach (directores), *Anuario del Gobierno Local 2023 (Democracia y reformas del poder local)*, pp. 11-51.

Font i Llovet, Tomàs (2023). «L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamismo» en T. Font i Llovet (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, pp. 11-39.

Font i Llovet, Tomàs (2013). «Conclusiones», en Díez Sánchez (coordinador), *La planta del gobierno local* (Actas del VIII Congreso de la AEPDA), Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Galán Galán, Alfredo (2023). «Govern local», en Ridao Martín (director), *Informe Autogovern*, pp. 123-148.

Gardini, Gianluca (2023). «La carrera infinita entre las comunidades autónomas en España e Italia.: La paradoja de Aquiles y la tortuga como efecto (no deseado) del regionalismo asimétrico», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64.

Gimeno Feliú, José María (2013). «La contratación conjunta y las fórmulas de cooperación como mecanismos de gestión eficiente de la organización en el modelo local», en J. Mª Gimeno Feliu (director) y M.A. Bernal Blay (coordinador), *Observatorio de Contratos Públicos 2012*, pp. 23-87.

Gimeno Feliú, José María (2022). «Informe y propuestas de mejora al Proyecto de Ley de Aragón de uso estratégico de la contratación pública», 18 de julio de 2022.

López Ramón, Fernando (2010). «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, pp. 67-104.

López Ramón, Fernando (2020). «La lucha contra la despoblación rural», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 125–147.

Matteo Nicolini, Martina Trettel (2017). «Crisis económica y reformas continuas de la administración local en Italia», en Vidal Prado y Delgado Ramos (coordinadores), *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública.

Núñez Lozano, María del Carmen (2024). «La delegación de competencias municipales en la provincia en el derecho propio de Andalucía», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, pp. 6–27.

Ponce Solé, Juli (2022). «Reserva de humanidad y supervisión humana de la inteligencia artificial», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º. 100, pp. 58-67.

Rebollo Puig, Manuel (2008). «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº.308, pp. 151-206.

Rivero Ortega, Ricardo (2023). «El estatuto de los pequeños municipios», en T. Font i Llovet (dir.), *Repensar el govern local: perspectives actuals*, pp. 139-150.

Santiago Iglesias, Diana y Betetos Agrelo, Noelia (2024). «La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico», en D Santiago Iglesias (dir.) y N. Betetos Agrelo (coord.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 73–94.

Tahirí Moreno, Jesús (2023). «El principio de presunción de falibilidad de las decisiones algorítmicas desfavorables: Una nueva garantía jurídica frente a las decisiones automatizadas y el uso de sistemas de inteligencia artificial en la administración pública», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 60, pp. 188-214.

Toscano Gil, Francisco (2024). «La lucha contra la fragmentación municipal», en E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (Coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 129–160.

Tubertini, Claudia (2020). «Dimensione ottima e differenziazione normativa», La dimensione "ottima" del comune.

Velasco Caballero, Francisco (2020). «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local» *Anuario de Derecho Municipal*, 13, pp. 21-53.

Velasco Caballero, Francisco (2022a). «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, N.º 18, pp. 6-31.

Velasco Caballero, Francisco (2022b). «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», *Anuario de Derecho Municipal 2021*, núm. 15, pp. 23-48.

Velasco Caballero, Francisco (2023). «20 años de Instituto de Derecho Local: 20 años de Derecho local», Anuario de Derecho Municipal 2022, núm. 16, pp. 23–44.

Zafra Víctor, Manuel (2012). «Relaciones entre municipios y provincias», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, pp. 119–140.

Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2023-2024)

Sergio Diego García

Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno de Zaragoza
Ayuntamiento de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Normativa estatal. 2. Normativa autonómica. III. DOCTRINA JUDICIAL. 1. Tribunal Supremo. 2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón. IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el periodo examinado han aparecido numerosas disposiciones normativas que afectan a las materias objeto de informe. Entre ellas, cabe destacar la aprobación de dos modificaciones de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por lo que se refiere a las normas sectoriales, tanto estatales como autonómicas, siguen mayoritariamente el criterio tradicional de asignar deberes y obligaciones muy concretos y pormenorizados a las entidades locales, obviando la dimensión política de la autonomía local y el derecho de los gobiernos locales a ejercitar sus competencias con capacidad de decisión entre opciones diversas, lo que resulta incompatible con una legislación sectorial exhaustiva[1].

1 Presentación del Libro Banco para la Reforma Local (Ministerio de Administraciones Públicas).

En el apartado dedicado a la doctrina judicial se aprecia un aumento de las controversias relacionadas con el impacto de la normativa sobre competencia, unidad de mercado y libre ejercicio de actividades económicas en las actuaciones municipales relativas a servicios, actividades y gestión patrimonial. No obstante, la litigiosidad en este ámbito, dentro del territorio aragonés, continúa siendo inferior a la registrada en el conjunto del Estado.

La actividad del Consejo Consultivo de Aragón no ha sido especialmente intensa en el ámbito material objeto de revisión. De entre las actuaciones de este órgano, se han seleccionado dos dictámenes por considerarse de especial interés en materia de bienes y actividades municipales.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normativa estatal

A. Reforma constitucional

Dentro de las referencias normativas estatales con impacto en la materia objeto de examen parece obligado comenzar con la reforma del artículo 49 de la Constitución, publicada el 17 de febrero de 2024.

Más allá de reemplazar el término «disminuidos» por el de «personas con discapacidad», la reforma amplía y reorienta el contenido del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, estableciendo la obligación de garantizar su plena autonomía personal, con especial atención a las mujeres y a los menores en situación de discapacidad. Adicionalmente, se eleva a rango constitucional el deber de fomentar la participación de las organizaciones representativas de sus derechos e intereses, reconociendo el papel fundamental de estas entidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios contenidos en la nueva redacción del precepto analizado informarán la actuación de los poderes públicos. De modo que deberán ser tenidos en cuenta en la articulación de las políticas locales en materia de discapacidad.

B. Modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Durante el periodo analizado se han aprobado dos modificaciones en la legislación básica de régimen local de gran interés en materia de actividades y servicios locales.

La primera de ellas ha sido articulada mediante el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Esta disposición legislativa urgente—además de modificar el requisito de población para la creación de nuevos municipios y algunos aspectos de la gestión del padrón municipal de habitantes— añade un apartado 6 al artículo 25 de la Ley introduciendo el denominado principio de diferenciación, que implica la necesidad de realizar una evaluación específica de la capacidad de gestión de cada ente local antes de atribuirle nuevas competencias. Dicha evaluación debe reflejarse en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.

Además, se vuelve a dar contenido al artículo 28, permitiendo que en municipios con menos de 20.000 habitantes se adopten sistemas de gestión colaborativa para asegurar el cumplimiento de sus competencias y la prestación de servicios públicos. Estas medidas pueden abarcar desde la racionalización organizativa y funcional hasta la cooperación con otras entidades locales mediante fórmulas asociativas, así como el sostenimiento de personal compartido entre municipios. La efectiva aplicación de este régimen requiere de la decisión de la comunidad autónoma con la conformidad del municipio e informe de las entidades locales afectadas.

Finalmente, se incorpora un nuevo artículo 70 quater, que obliga a las entidades locales a adoptar medidas para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los ciudadanos, promoviendo el uso de tecnologías de la información.

En el contexto de la ola de solidaridad surgida como reacción al desastre causado por la DANA a finales del mes de octubre de 2024, se ha aprobado el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. Entre otras medidas, la norma modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, a fin de dar cobertura legal a las actuaciones de cooperación con las poblaciones afectadas que han desarrollado un buen número de administraciones locales. Para ello, se añade un nuevo apartado 4 al artículo 57, facultando a estas entidades para aportar medios humanos y materiales a otras de la misma naturaleza afectadas gravemente por catástrofes.

C. Normativa sectorial

Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.

El Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, transpone de forma parcial la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sustituyendo a la normativa contenida en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Esta disposición reglamentaria presenta una densidad y complejidad incompatibles con su análisis pormenorizado en el espacio asignado a este informe. Sin embargo, su mención y examen sintético parecen obligados, dado el impacto que su entrada en vigor ha tenido en materia de servicios y actividades municipales.

El nuevo reglamento amplía su finalidad respecto de la normativa anterior, incorporando como nuevos objetivos la garantía y la mejora del acceso y la disponibilidad del agua de consumo.

En materia de controles, se incrementan sus clases, con introducción de nuevos parámetros y alteración de los valores límite en algunos de los existentes con anterioridad. También se incluyen obligaciones específicas para los titulares de edificios prioritarios.

Los protocolos de autocontrol se incorporan a los Planes Sanitarios del Agua (PSA), con extensión de estos últimos a todo el territorio.

En el apartado de disponibilidad del recurso, cabe destacar la obligatoriedad de evaluar y reportar los niveles de fugas estructurales y de eficiencia de la red; también la de adoptar medidas para la promoción del consumo del agua de grifo y para la mejora del acceso, especialmente para grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social.

Finalmente, la norma introduce importantes obligaciones en materia de transparencia, relativas tanto al volumen de consumo como a los resultados de los análisis realizados.

Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Según reza su exposición de motivos, el enfoque de este texto normativo va más allá de la mera garantía del bienestar animal. Su objeto es reconocer y proteger la dignidad de los animales y regular el comportamiento de los seres humanos hacia ellos, como parte integrante de nuestro entorno de convivencia.

La Ley establece el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, la garantía de los derechos y el bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad.

Algunos aspectos de esta regulación básica van más allá —e incluso resultan contradictorios— con la normativa aragonesa contenida en la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre ellos, cabe destacar la novedosa inclusión de los hurones dentro de la categoría de animales de compañía; las obligaciones de disponibilidad de los centros municipales de protección animal; la prohibición del sacrificio de los animales por motivos económicos, de sobrepoblación o similares; o la atribución a los municipios de competencias en materia de gestión de colonias felinas.

Real Decreto 674/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de las condiciones de utilización de la lengua de signos española y de los medios de apoyo a la comunicación oral para las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

Esta norma tiene un impacto significativo en los servicios y las actividades municipales, al establecer una serie de obligaciones relativas a la provisión de sistemas de información visual, servicios de interpretación en lengua de signos, mediación comunicativa, medios de apoyo y adaptaciones en diversos ámbitos, como los servicios sociales, la atención a víctimas de violencia de género, el ocio, la cultura, el deporte, los transportes o la formación no reglada.

Real Decreto 892/2024, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos.

Este texto reglamentario parte de la premisa de que los vehículos históricos presentan un valor cultural y una significación histórica que es necesario preservar. Además de introducir modificaciones en el procedimiento de clasificación de estos vehículos, insta a los municipios a eliminar los obstáculos a su circulación en zonas de bajas emisiones, con el fin de fomentar la conservación y el conocimiento del patrimonio cultural e industrial automovilístico.

Como elemento de interés histórico, cabe destacar que la norma autoriza de forma expresa a los ciclomotores a exhibir, junto a la matrícula que corresponda, las antiguas placas municipales.

2. Normativa autonómica

Ley 14/2023, de 30 de marzo, de perros de asistencia en Aragón.

De acuerdo con la previsión contenida en la Disposición adicional primera de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con disca-

pacidad en Aragón, se ha tramitado y aprobado este proyecto de ley, que parte de la progresiva extensión de la figura de los perros de asistencia para el desenvolvimiento libre y seguro, no solo de personas con discapacidad visual, sino también de quienes presentan otras condiciones como la diabetes o la epilepsia.

En lo que aquí interesa, el texto legal reconoce el derecho de acceso de los usuarios de perros de asistencia a un amplio elenco de lugares, incluyendo equipamientos municipales y medios de transporte.

Decreto 30/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.

Esta norma sigue una línea de continuidad respecto de su predecesora, contenida en el Decreto 184/2016, de 20 de diciembre. Como principales novedades del texto, cabe destacar una definición más precisa de la estructura y composición de los equipos, la incorporación de nuevos perfiles profesionales, el fomento del empleo de instrumentos técnicos comunes de valoración, diagnóstico y evaluación, y la mayor atención a la formación, investigación e innovación.

Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Mediante este texto normativo, el Gobierno de Aragón ha hecho uso de la habilitación legislativa conferida por la disposición final decimoséptima, letra k), de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, para aprobar el texto refundido de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, y de las normas legales que la han modificado desde su entrada en vigor.

Tal y como advirtió el Consejo Consultivo en su informe sobre el proyecto, la labor de refundición se ha limitado a la renumeración de los preceptos, a la sustitución de algunos términos conforme a la normativa sobre lenguaje inclusivo, y a la actualización de algunas remisiones legales.

Decreto 71/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Reglamento de festejos taurinos populares, aprobado por el Decreto 226/2001, de 18 de septiembre, el Reglamento por el que se regula la autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles, aprobado por el Decreto 15/2003, de 28 de enero, el Reglamento de escuelas taurinas de Aragón, aprobado por el Decreto 16/2003, de 28 de enero y el Reglamento de espectáculos taurinos, aprobado por Decreto 223/2004, de 19 de octubre.

Dentro de las modificaciones que afectan a la regulación de los festejos taurinos populares, cabe destacar el establecimiento de una nueva clasificación de dichos festejos, integrada por encierros, sueltas de reses y festejos especiales. De

interés resulta la expresa mención a los encierros camperos y mixtos. La norma también flexibiliza los requisitos de edad para la participación en los festejos, permitiendo la presencia de menores de catorce años en determinadas circunstancias.

Se modifica el procedimiento de autorización de los festejos, con la previsión de la presentación de la solicitud por medios telemáticos y admitiendo que, cuando los municipios actúen como organizadores, el acto aprobatorio pueda adoptarse, no solo mediante acuerdo plenario, sino también a través de decreto de alcaldía. Asimismo, se elimina la necesidad de aportar aquellos documentos que ya obren en poder de la Administración.

Por otro lado, se modifica el sistema de nombramiento de los veterinarios, introduciendo algunos criterios objetivos para su elección.

En cuanto al Reglamento por el que se regula la autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles, se introducen algunas precisiones relativas a los diámetros de los ruedos, así como variaciones en las características de los elementos de seguridad. También se exceptúa la obligación de disponer de corrales y chiqueros en determinados supuestos.

Por lo que se refiere a las innovaciones de índole procedimental, se elimina la necesidad de renovación de la inscripción en el Registro de plazas portátiles y se regula la autorización de festejos en recintos cerrados.

Por lo que respecta a las modificaciones del Reglamento de espectáculos taurinos, resulta de interés la posibilidad de que, en las plazas de tercera categoría, así como en las no permanentes y portátiles, la presidencia pueda delegarse no solo en un miembro de la corporación, sino también en un aficionado con conocimientos y experiencia en materia taurina. Igualmente, se altera el procedimiento de designación del equipo veterinario y se amplía la regulación de las operaciones de embarque de las reses desde la finca de origen y su desencajonamiento en presencia de público.

Las restantes novedades en este apartado tienen, fundamentalmente, carácter artístico, por lo que se prescindirá de su exposición.

Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón.

La Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, actualiza y reemplaza el modelo establecido en la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón. Esta norma se orienta hacia un enfoque basado en la gestión del riesgo de desastres, en línea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de

Desastres de las Naciones Unidas, superando el modelo previo centrado principalmente en la gestión de los desastres.

Por lo que se refiere a las entidades locales, la norma introduce algunas novedades de orden competencial. Entre ellas, destaca la obligación de todos los municipios —con independencia de su población— de elaborar y actualizar catálogos y mapas de riesgos. En municipios con menos de 20.000 habitantes, estos documentos se integrarán en los planes de protección civil comarcales. Los de población superior a la indicada deben constituir Centros de Coordinación Municipal (Cecopal) en caso de emergencias significativas.

La Ley otorga a las comarcas nuevas facultades, como la de requerir colaboración a entidades privadas y ciudadanos para el cumplimiento de las obligaciones normativas. También resulta relevante la creación de las Unidades de Coordinación Comarcal (Ucocal), diseñadas para gestionar emergencias de carácter supramunicipal.

Frente a la legislación anterior, el texto legal comentado asigna expresamente algunas responsabilidades a las diputaciones en materia de emergencias y, en concreto, las de coordinar y supervisar grupos de intervención y capacidades de atención de emergencias, y la prestación de asistencia técnica y apoyo a comarcas y municipios.

Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón.

Tras la declaración de inconstitucionalidad del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo —motivada por la falta de acreditación de las razones justificativas para el empleo de este instrumento normativo— las Cortes de Aragón han aprobado este texto legal que incorpora la mayor parte de las disposiciones de la disposición anulada, con algunas modificaciones.

En lo que aquí interesa, la ley regula las comunidades y mancomunidades de energía, que podrán tener por objeto la producción, el consumo, el almacenamiento y la venta de energías renovables, y en las que podrán participar las entidades locales.

También se regula la constitución de derechos de superficie sobre los patrimonios públicos a favor de comunidades de energía, que podrá reservarse a aquellas de naturaleza fundacional o asociativa, siempre que, en este último caso, sean declaradas de utilidad pública.

III. DOCTRINA JUDICIAL

1. Tribunal Supremo

Concesión de monte de dominio público «Formigal». La enseñanza del esquí como actividad económica. ATS de 11 septiembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:11035A).

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, mediante acuerdo de 29 de mayo de 2020 —confirmado posteriormente mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 31 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1471)[2]— desestimó la solicitud de incoación de procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de Sallent de Gállego y contra la Escuela de Esquí de Formigal, formulada por Kaihopara Ski School, S.L., que imputaba a ambas entidades una serie de prácticas restrictivas de la competencia.

El tribunal administrativo entendió que el Ayuntamiento de Sallent, al otorgar la concesión demanial sobre los terrenos destinados a estación de esquí, no actuó como operador económico, por lo que no resultaba posible ejercitar contra esta entidad las potestades sancionadoras previstas en la legislación sobre competencia. No obstante, la resolución reconocía la existencia de un cierre del mercado de la enseñanza de esquí, debido a los impedimentos para que otros operadores distintos del concesionario pudieran ejercer esta actividad. Por ello, recomendaba al Ayuntamiento proceder a la revisión de oficio de la concesión otorgada, o bien limitar su duración o el alcance de las facultades del concesionario.

El 4 de junio de 2020, Kaihopara Ski School, S.L. solicitó la revisión de oficio de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Sallent de Gállego los días 3 de marzo de 1988 y el 28 de octubre el mismo año, relativos, respectivamente, a la aprobación de los pliegos que habían de regir el concurso para la utilización privativa del monte de dominio público denominado Formigal para la enseñanza del esquí, y a la adjudicación de la correspondiente concesión demanial.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Huesca, mediante sentencia de 15 de marzo de 2023, inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio, al apreciar falta de legitimación activa de la demandante. Dicha resolución

2 Mediante auto del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:77A) se ha admitido a trámite el recurso de casación interpuesto contra esta sentencia.

judicial fue parcialmente revocada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón mediante sentencia de 27 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:1413), en lo que se refiere a la ausencia de legitimación de la entidad demandante. En cuanto al fondo, sin embargo, la sala desestimó las pretensiones de la actora, al considerar que la legalidad de la adjudicación de dicha concesión había sido declarada anteriormente por sentencia de 21 de diciembre de 1989. Y concluyó, en aplicación de doctrina reiterada del Tribunal Supremo, que la Administración no puede proceder a la revisión de oficio de una actuación cuya validez ya ha sido enjuiciada y declarada por sentencia judicial firme.

Contra la anterior resolución, la entidad recurrente ha interpuesto recurso de casación, defendiendo que el efecto positivo de la cosa juzgada no impide la revisión de oficio de una actuación administrativa cuando el criterio aplicado por el órgano judicial resulta contradictorio con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída con posterioridad. Todo ello, con apoyo en lo declarado en la sentencia de dicho tribunal de 13 de enero de 2004, asunto C-453/00 (*Kühne*).

El Tribunal Supremo ha admitido este recurso de casación, declarando que la cuestión invocada por la recurrente presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Cesiones de plazas de toros municipales. SSTSJ de Aragón de 27 de abril de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:911) y de 16 de Febrero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:179).

Durante el periodo objeto de examen, las controversias relacionadas con la denegación de la cesión o autorización de uso de plazas de toros municipales han sido recurrentes en la doctrina de diversos tribunales superiores de justicia. Algunas salas han anulado estas denegaciones incluso en casos donde las fechas de los festejos solicitados coincidían, o eran próximas, a otros eventos ya programados o respaldados con apoyos o patrocinios significativos.

Estas resoluciones judiciales —dictadas en procedimientos especiales de protección de derechos fundamentales— declaran que dichas denegaciones vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, al haberse cedido las plazas a otros interesados sin que —en opinión de los órganos jurisdiccionales— la diferencia de trato haya sido adecuadamente justificada.

No todas las salas de lo contencioso-administrativo comparten este criterio, que obvia que la utilización por terceros de los bienes de las administraciones

públicas ha de atender a la consecución de la mayor utilidad pública, lo que implica la atribución a los municipios de un elevado margen de discrecionalidad.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en sentencia de 16 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:179), ha considerado justificada la denegación de la cesión de la plaza de toros de Ariza debido, por un lado, a la tardía presentación de la solicitud —que incumplió el plazo de quince días hábiles establecido en el Reglamento de Espectáculos Taurinos de Aragón— y, por otro, a la falta de aportación de la documentación preceptiva.

Tampoco fue acogida la alegación de una diferencia de trato injustificada respecto de otra cesión autorizada por el ayuntamiento esa misma semana. En ese caso, la urgencia de la tramitación se debió al traslado de un festejo inicialmente previsto en otro municipio, tras la prohibición sobrevenida de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.

La anterior sentencia del mismo tribunal, de 27 de abril de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:911), ha declarado conforme a derecho la desestimación de la solicitud de autorización de uso de la Plaza de Toros de Huesca instada por una empresa organizadora de festejos taurinos.

A juicio de la sala, la resolución denegatoria no se motivó únicamente en las restricciones sanitarias vigentes durante la pandemia sino, fundamentalmente, en la imposibilidad de tramitar un procedimiento de concurrencia competitiva encaminado a la adjudicación de una concesión demanial, al no concurrir ninguno de los supuestos de adjudicación directa recogidos en el artículo 93.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 137.4 del mismo texto legal.

Autorización de festejos taurinos populares en la vía pública y vulneración de derechos fundamentales. STS de Aragón de 8 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:121).

Continuando con la doctrina judicial en materia taurina, resulta de especial interés la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 8 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:121), en la que se examina la posible vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de la autorización de festejos taurinos populares en la vía pública.

En el caso enjuiciado, el Ayuntamiento de Albarracín autorizó la celebración de un festejo taurino popular, organizado por una asociación cultural en el verano de 2022. Un vecino de la localidad interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, alegando la vulneración de su derecho a la libertad y seguridad

durante la celebración del evento. Su pretensión se basaba en que la autorización le impedía entrar y salir de su vivienda, cuya fachada y puerta de acceso eran parte integrante del recorrido sin medida alguna de protección.

El recurso fue desestimado en primera instancia, al considerar el juzgado que las molestias derivadas de la celebración de festejos taurinos populares pueden implicar una cierta modulación del ejercicio de derechos fundamentales, limitada a un espacio y tiempo concretos, por lo que la actuación administrativa de su autorización no es susceptible de impugnación por la vía de protección de derechos fundamentales.

En apelación, sin embargo, la sala parte de que las molestias citadas constituyen efectivamente una modulación de los derechos fundamentales a la libertad y la seguridad, en la medida en que se desarrollen conforme a la Ley y su desarrollo reglamentario. De no ser así —esto es, si la autorización no cumple los requisitos normativos exigidos—, no sólo existirá una actuación administrativa antijurídica sino también una vulneración de los derechos fundamentales afectados.

La sala concluye que el recorrido del festejo taurino no estaba debidamente vallado —en contravención de lo dispuesto en el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares—, sin que las administraciones implicadas en la autorización del evento hubieran justificado esta circunstancia. Por ello, la actuación recurrida, al incumplir la normativa aplicable y exponer al recurrente a riesgos y limitaciones a su libertad deambulatoria, constituye una vulneración de su derecho fundamental a la libertad y seguridad personal.

Calificación como comunales de bienes incluidos en el Inventario con el carácter de patrimoniales. STSJ de Aragón de 22 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:143).

De enorme interés en materia de bienes resulta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 22 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:143), en la que se analizan los elementos determinantes de la calificación de los bienes como comunales o patrimoniales, más allá de la terminología empleada en los inventarios municipales.

El Pleno del Ayuntamiento de Leciñena acordó dar de alta en su inventario, como bienes patrimoniales, una serie de parcelas incluidas en dos montes que venían siendo objeto de aprovechamiento por los vecinos del municipio, al menos desde el año 1954, conforme a su ordenanza reguladora.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Zaragoza, estimó el recurso interpuesto por un grupo de vecinos contra la referida

actuación administrativa, al entender que los montes afectados tenían naturaleza comunal. El juzgado consideró que la calificación como bienes patrimoniales recogida en los inventarios históricos no era determinante de su naturaleza jurídica. Para llegar a esta conclusión, recordaba que, durante la vigencia del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales del año 1955, los bienes comunales constituían una subespecie de los patrimoniales. Partiendo de esta premisa, concluyó que los montes afectados tenían naturaleza comunal, al haber sido objeto de aprovechamiento exclusivo por parte de los vecinos del municipio.

Disconforme con este pronunciamiento, el Ayuntamiento de Leciñena interpuso recurso de apelación ante la sala de lo contencioso-administrativo, alegando, entre otros motivos, que la ordenanza reguladora del aprovechamiento establece de forma expresa que estos montes son de pertenencia privada. También argumentaba que los terrenos fueron adquiridos mediante permuta con los ayuntamientos de Zuera y San Mateo de Gállego, lo que, a su juicio, resultaría incompatible con su calificación como bienes comunales.

Asimismo, la entidad recurrente sostenía que, de haberse tratado de bienes comunales, habría sido preceptiva su inclusión en el catálogo previsto en la Ley de Montes de 1957. También se alegaba que el aprovechamiento de estos terrenos no respondía al propio de los bienes comunales, dado que no se realizaba de manera simultánea ni mediante adjudicación por lotes o suertes, permitiéndose, además, su transmisión entre particulares. Finalmente, aludía al requerimiento formulado por el Gobierno de Aragón, que instaba al ayuntamiento a ajustar la ordenanza reguladora del aprovechamiento a las normas aplicables a los bienes patrimoniales.

La parte apelada se opuso al recurso esgrimiendo diversos argumentos. En primer lugar, señalaba que el aprovechamiento de los montes se había regulado conforme a la costumbre local, recogida en la ordenanza al menos desde el año 1954. Añadía que dicho uso se encontraba reservado exclusivamente a los vecinos, lo que resultaría incompatible con los principios rectores de los bienes patrimoniales, recogidos en el artículo 8 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Asimismo, destacaba que la ordenanza incluía otros montes cuya calificación como comunales había sido expresamente aceptada por la entidad local, con aplicación del mismo régimen de aprovechamiento. También sostenía que, en caso de no admitirse su carácter originariamente comunal, los montes habrían adquirido tal naturaleza por su adscripción ininterrumpida al uso comunal durante más de veinticinco años, conforme al artículo 178 de la Ley de Administración Local de Aragón.

Frente a la alegación del ayuntamiento recurrente sobre la obligación de incluir los terrenos en el catálogo de la Ley de Montes de 1957, los apelados destacaban que los mismos no tenían naturaleza forestal, según dicho texto legal. Además, indicaban que, como consecuencia del requerimiento del Gobierno de Aragón, el ayuntamiento modificó la ordenanza fiscal reguladora del canon, sustituyendo la expresión «bienes patrimoniales de naturaleza rústica» por la de «bienes de naturaleza rústica».

La sala acogió las argumentaciones de la parte apelada confirmando la sentencia recurrida. En su fundamentación, razonó que lo relevante para determinar la naturaleza de un bien no es la denominación que aparece en la ordenanza ni su inclusión o no en el catálogo, sino el uso efectivo que se le ha venido dando. Pese a admitir —tal y como indicaba el ayuntamiento— que la ordenanza reguladora diferenciaba entre montes comunales y patrimoniales, constató que se establecía para ambos el mismo sistema de aprovechamiento. Por todo ello, concluyó que, aunque los bienes procediesen de una permuta y fueran inicialmente calificados como patrimoniales, el uso comunal mantenido a lo largo del tiempo habría producido la alteración automática de su calificación jurídica.

Finalización del plazo concesional del Parque de Atracciones de Zaragoza. SSTSJ de 11 de Abril de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:617 y ECLI:ES:TSJAR:2024:718).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha dictado dos relevantes sentencias en el contexto de la próxima finalización del plazo de la concesión demanial otorgada por el Ayuntamiento de Zaragoza para la construcción, conservación y explotación del Parque de Atracciones en los Pinares de Venecia de Zaragoza.

En la primera de ellas (ECLI:ES:TSJAR:2024:617), la controversia principal giraba en torno a la determinación de la fecha de inicio del cómputo del plazo concesional, fijado en 48 años. Según el pliego de condiciones, este plazo debía comenzar a partir del acta de cesión de uso del recinto, documento que, sin embargo, nunca llegó a formalizarse.

Ante la ausencia del acta precitada, el ayuntamiento fijó como *dies a quo* la fecha de la escritura de declaración de obra nueva, de 9 de febrero de 1977, argumentando que este documento proporcionaba certeza y seguridad jurídica. Por el contrario, la empresa concesionaria defendía que el plazo debía iniciarse el 15 de septiembre de 1980, fecha del acta de recepción de las instalaciones, lo que habría pospuesto la finalización de la concesión hasta 2028.

La sala confirma la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Zaragoza, declarando ajustado a derecho el acuerdo del Gobierno

de Zaragoza que estableció el 8 de febrero de 2025 como fecha de finalización de la concesión. En su razonamiento, avala el criterio municipal al considerar que, conforme al pliego de condiciones, el período de ejecución de las obras debía incluirse dentro del plazo de vigencia de la concesión. Por tanto, el acta de cesión de uso debería haberse formalizado antes de la ejecución y recepción de las obras.

Se rechaza el criterio de la empresa concesionaria, que inicialmente aceptó el plazo fijado por el ayuntamiento y cambió su postura tras conocer el acta de recepción de 1980. Este documento, según la sala, tiene un propósito meramente urbanístico, y carece de relevancia para la determinación de la duración del derecho concesional.

La segunda de las sentencias referenciadas tiene por objeto enjuiciar la adecuación a derecho del acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 23 de noviembre de 2021, por el que se aprueba la reliquidación del canon de la concesión correspondiente a los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Dicho acuerdo fue anulado parcialmente por la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Zaragoza, de 30 de junio de 2023, que minoró el canon fijado por el ayuntamiento.

Conforme al pliego de condiciones que rige la concesión demanial, el concesionario había de satisfacer al ayuntamiento un canon variable equivalente al 15% de los ingresos percibidos por la venta de entradas. Dicho canon venía siendo determinado sobre la base de las declaraciones formuladas por el propio concesionario.

La primera controversia que se plantea en el recurso de apelación es si la entidad local tiene la facultad revisar las declaraciones presentadas por el concesionario sin acudir a los procedimientos de revisión de actos dictados en materia de gestión tributaria. La sala responde de forma afirmativa, al considerar que las liquidaciones presentadas por los obligados —ya se refieran a ingresos tributarios o no tributarios— están sujetas a comprobación administrativa posterior.

En segundo lugar, la sentencia analiza el método de cálculo del canon variable, rechazando el criterio del concesionario, que venía descontando de sus ingresos por entradas el valor de mercado que se asignaba a los *tickets* promocionales. La sala considera que esta forma de proceder resulta incompatible con el artículo 1.256 del Código Civil, al hacer depender la cuantía del canon de las promociones aplicadas por la concesionaria.

Finalmente, se examina la pretensión del concesionario relativa a una serie de gastos de jardinería y transporte que, según el pliego de condiciones, habían de ser sufragados por el ayuntamiento. El tribunal confirma el criterio del juz-

gado, declarando que estas cuestiones deberán plantearse en un proceso diverso al que tiene por objeto la impugnación de la reliquidación del canon, o bien con ocasión de la liquidación de la concesión.

Principios de confianza legítima y prohibición de enriquecimiento injusto en materia de subvenciones públicas. STSJ de Aragón de 5 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:1311).

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 5 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:1311), examina la aplicabilidad de los principios de confianza legítima y prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración en materia de subvenciones públicas.

El Ayuntamiento de Zaragoza venía otorgando una serie de subvenciones a una cooperativa para la financiación del Centro de Promoción de la Bicicleta en Zaragoza. Dichas subvenciones, previstas nominativamente en el presupuesto de la entidad, se venían articulando mediante convenios anuales desde el año 2013, de acuerdo con lo previsto en el plan estratégico de subvenciones.

En el ejercicio 2019, días antes de la celebración de las elecciones municipales, se aprobó una modificación presupuestaria para dar cobertura a una nueva subvención nominativa correspondiente a dicha anualidad. Sin embargo, sometida la propuesta de convenio a la fiscalización de la Intervención General Municipal, se emitió informe desfavorable al entender que la aprobación de este convenio excedía de las atribuciones propias de la corporación en funciones. Adicionalmente, por el área gestora se emitió otro dictamen negativo al considerar que el objeto de este convenio tenía naturaleza prestacional, por lo que debía articularse mediante la licitación de un contrato sujeto a la legislación de contratación del sector público. Por estos motivos, el ayuntamiento procedió al archivo del expediente.

Pese a que la entidad que venía percibiendo estas subvenciones no recurrió la decisión de no aprobación del convenio, reclamó al ayuntamiento los gastos soportados durante el ejercicio 2019 para el sostenimiento del citado centro, invocando el principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración y las legítimas expectativas generadas por las actuaciones municipales previamente descritas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón confirma la sentencia de instancia, rechazando las pretensiones de la entidad recurrente. El tribunal, pese a admitir la aplicabilidad de los principios indicados en materia de subvenciones públicas, rechaza que en el concreto su-

puesto objeto de litigio se haya producido una infracción de los mismos. Para ello, valora la circunstancia de que, hasta finales del mes de mayo de 2019, la subvención no contaba con previsión presupuestaria, de modo que no existía base jurídica alguna susceptible de generar legítimas expectativas en relación con los gastos soportados por la recurrente con anterioridad a dicha fecha.

Anulación de la exigencia de reintegro de subvenciones por ejecución tardía de las obras. Aproximación al cumplimiento total de la subvención. STSJ de Aragón de 12 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1325).

La Diputación Provincial de Zaragoza concedió dos subvenciones al Ayuntamiento de Gallur para la pavimentación de dos vías públicas. La ejecución de las obras finalizó fuera del plazo máximo establecido en las condiciones contenidas en el acto de concesión, debido a las circunstancias climatológicas adversas, la falta de diligencia del contratista y la instalación de conducciones de gas a petición de los vecinos. Debido a este incumplimiento, la institución provincial exigió al ayuntamiento beneficiario el reintegro de las ayudas concedidas.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Zaragoza, anuló parcialmente la resolución del procedimiento de reintegro, al considerar que la entidad local beneficiaria fue diligente en la licitación y adjudicación del contrato y que los retrasos en la ejecución de las obras contaban con justificación. Interesa destacar que el órgano judicial consideró motivado que el ayuntamiento no hubiese hecho uso de las medidas previstas en la legislación de contratos del sector público para los supuestos de demora en la ejecución, dado el riesgo de litigios prolongados con la consiguiente paralización de las obras. Resulta también llamativo que se hiciese una valoración positiva de la actuación municipal, que aprovechó la ejecución de las obras financiadas por la diputación para acometer la colocación de conducciones de gas a fin de maximizar el beneficio de la actuación.

Por todo ello, la sentencia de instancia declaró que no concurría causa de reintegro de la subvención en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley General de Subvenciones, al entender que la actuación municipal se dirigió de forma inequívoca a cumplir sus compromisos, aproximándose de modo significativo al cumplimiento total.

Recurrida esta sentencia por la Diputación Provincial de Zaragoza, fue confirmada por la sala, que declaró que, pese al incumplimiento de plazos, el ayuntamiento actuó de manera inequívocamente dirigida a cumplir sus compromisos, completando las obras con un retraso de pocos meses y garantizando el uso público y perdurable de las infraestructuras.

Turnos de descanso obligatorios en el sector del taxi de Zaragoza y defensa de la competencia. STSJ de Aragón de 8 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:95).

La Asociación Provincial de Auto Taxi de Zaragoza aprobó el establecimiento de un turno de descansos obligatorios con el fin de mantener la rentabilidad de la actividad, como consecuencia del descenso de la demanda en el periodo inmediato posterior al Estado de Alarma. Dicha propuesta fue aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza mediante Decreto de fecha 19 de junio de 2020.

Uno de los profesionales afectados solicitó al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón la incoación de procedimiento sancionador contra la referida asociación, al entender que dicho acuerdo constituía una práctica limitativa de la libertad de empresa, con infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud fue rechazada por el tribunal, que entendió que, si bien la propuesta de establecimiento de turnos obligatorios resultaba objetivamente limitativa de la libertad de empresa, al haber sido asumida y aprobada por el Ayuntamiento, constituía una conducta exenta en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la norma cuya vulneración se alegaba, por tratarse de un acto de ordenación del servicio amparado por la ley aragonesa reguladora del sector del Taxi.

La resolución del tribunal administrativo fue impugnada ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, siendo declarada conforme a derecho en la sentencia objeto de comentario. La sala acogió parcialmente la argumentación contenida en la resolución objeto de recurso y declaró que, pese a que la propuesta tenía un carácter objetivamente restrictivo de la competencia y no se trataba en puridad de una conducta excluida de las previstas en la Ley de Defensa de la Competencia, carecía de eficacia sin el aval del Ayuntamiento.

Control de calidad de aguas de consumo humano no procedentes de la red municipal en urbanizaciones ilegales. STSJ de Aragón de 16 de septiembre de 2024 (Rec. 480/2022)[3].

Con fecha 28 de octubre de 2020, la Subdirección Provincial de Salud Pública del Gobierno de Aragón formuló requerimiento al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina para la realización de las actuaciones de autocontrol y solicitud de informe sanitario en relación con el abastecimiento de agua para consumo en una urbanización.

3 Resolución no recogida en la base de datos del Centro de Documentación Judicial.

La referida urbanización tenía la condición de parcelación ilegal con más de 75 chalets o viviendas unifamiliares ya edificadas, sin permisos ni licencias, y que carecen de los servicios urbanísticos (electricidad, agua potable y saneamiento), tal y como consta en la Memoria del Texto Refundido del PGOU de La Almunia de Doña Godina.

Por este motivo —previa la formulación de requerimiento previo al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa— el ayuntamiento procedió a la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la actuación de la administración autonómica.

La entidad local recurrente fundaba sus pretensiones en el hecho de que la instalación de abastecimiento de agua —cuya existencia desconocía— no formaba parte de la red municipal, habiendo sido ejecutada al margen de cualquier autorización, y en contravención del planeamiento y la legislación urbanística. Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero[4], por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, defendía el ayuntamiento que las obligaciones atribuidas al gestor del abastecimiento no eran exigibles sino a los propietarios que habían ejecutado una infraestructura independiente al margen de la red pública, sin autorización o supervisión municipal alguna.

La sentencia objeto de comentario rechaza las pretensiones municipales y confirma el criterio del Gobierno de Aragón, asignando al ayuntamiento la responsabilidad sobre el control de calidad del agua, pese a tratarse de una red privada ejecutada en el contexto de una urbanización ilegal. A juicio de la sala, cuando el reglamento citado alude a las obligaciones de los gestores diferentes al municipio, se refiere a supuestos de gestión indirecta del servicio público. Dicha circunstancia —concluye la sentencia— no concurría en el supuesto analizado en el que la gestión era totalmente privada.

Por todo ello, la sala desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de La Almunia, concluyendo que las obligaciones de control de calidad del agua de consumo humano se extienden a las suministradas mediante conducciones privadas, no pertenecientes a la red municipal pública.

Debe ponerse de relieve que el tribunal aragonés llega a una solución opuesta a la alcanzada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, en sentencia de 8 de Marzo de 2018 (ECLI:ES:TSJAND:2018:7627), que, en un supuesto idéntico, concluyó que —sin perjuicio de las atribuciones muni-

4 Norma vigente en el momento en que fue adoptada la actuación administrativa.

cipales relativas al aseguramiento, policía sanitaria e informativas— será la comunidad de propietarios que ha constituido una red independiente, la que deba asumir el cumplimiento las obligaciones propias del gestor en materia de control de calidad de las aguas de consumo humano.

IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Dictamen 76/2024, de 14 de mayo. Revisión de oficio del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Andorra relativo a concesión de subvención.

Mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Andorra el 22 de febrero de 2023, se aprobó la concesión de subvención a una empresa por la adquisición de suelo industrial de titularidad municipal, con arreglo a las bases reguladoras de la concesión de ayudas destinadas a incentivar la adquisición de suelo industrial en dicho municipio. La ayuda otorgada, por importe de 1.676.345,50 €, representaba un 85,37 % de la inversión, de acuerdo con lo previsto en las citadas bases reguladoras.

A finales del ejercicio presupuestario, la interventora accidental de dicho ayuntamiento emitió informe advirtiendo de que la subvención concedida excedía del porcentaje máximo autorizado por el Reglamento (UE) 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —que fija un límite del 40 % en la provincia de Teruel para las pequeñas empresas, siempre que se cumplan determinados requisitos.

A la vista de dicho informe, el ayuntamiento procedió a la incoación de expediente de revisión de oficio. Tramitado el correspondiente procedimiento, se elevó al Consejo Consultivo de Aragón la propuesta redactada por la secretaria municipal y aprobada mediante acuerdo plenario en la que, además de plantear la nulidad de pleno derecho del acuerdo de concesión de la ayuda, se anudaba a dicha declaración como efecto la reducción del importe concedido hasta el techo subvencionable fijado por la norma comunitaria.

El dictamen rechaza que el otorgamiento de una subvención con infracción de los límites máximos autorizados en un reglamento europeo se corresponda con las causas de nulidad invocadas por la entidad local consultante, previstas en la letra e) del artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y referidas a los actos «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

Por el contrario, el órgano consultivo advierte de la improcedencia de acordar la revisión de oficio del acto de concesión de una subvención cuando el vicio imputado ya se encuentra en las propias bases reguladoras, salvo que se acuerde igualmente la revisión de dichas bases. En este sentido, el dictamen, partiendo de la consideración de las bases—en el concreto caso analizado—como disposición de carácter general, advierte de la concurrencia en las mismas de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Declarada la nulidad de las bases reguladoras, sería preciso examinar si concurre algún vicio de validez en el acto de otorgamiento de la ayuda, habida cuenta de que la revisión de una disposición reglamentaria no implica *per se* la de los actos firmes dictados en su ejecución. Partiendo de esta premisa, el Consejo concluye que dicho acto también sería susceptible de revisión, en su caso, al tratarse de una actuación contraria al ordenamiento jurídico por la que se han adquirido facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello (art. 47.1. f), dada la naturaleza esencial de los porcentajes máximos subvencionables fijados en Reglamento UE 651/2014.

Finalmente, el dictamen concluye que la revisión de las bases reguladoras y del acuerdo de concesión implica la desaparición de sus efectos desde el momento de su adopción. Por tanto, su consecuencia no podría, en ningún caso, ser la pretendida en la propuesta municipal, consistente en la reducción del importe de la subvención hasta el tope fijado en la norma de referencia.

Dictamen 79/2024, de 14 de mayo. Revisión de oficio del Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Épila (Zaragoza) relativo a concesión de vado.

El Ayuntamiento de Épila concedió una licencia de vado para el acceso a un garaje desde un camino en el año 2020. Como consecuencia de otra solicitud similar presentada por el titular de una finca colindante, se emitió un informe técnico en el que se afirmaba que dicha franja de terreno no pertenecía al dominio público municipal. Aunque, según el Catastro, se trataba de un camino de dominio y uso público, el técnico informante concluía que su titularidad era privada, basándose en las escrituras de determinadas propiedades colindantes, que lo calificaban como «camino de herederos». También se valoraba la ausencia de documentos acreditativos de la adquisición municipal, su calificación urbanística como suelo industrial y el hecho de que terminase en un «fondo de saco», dando servicio exclusivo a parcelas de propiedad particular. Finalmente, esta conclusión se apoyaba en la circunstancia de que el coste de las obras de pavimentación del camino fue repartido, en su día, entre los propietarios del terreno.

A la vista de las conclusiones alcanzadas en el dictamen técnico, el Ayuntamiento de Épila procedió a incoar procedimiento de revisión de oficio de la licencia de vado concedida, al entender que dicha actuación administrativa incurría en vicio de nulidad de pleno derecho. En concreto, al tratarse de un espacio no perteneciente al demanio municipal, el ayuntamiento sería manifiestamente incompetente para el otorgamiento de una licencia que implica limitaciones de uso sobre suelos de titularidad privada.

Tramitado el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, se remitió el expediente al Consejo Consultivo de Aragón que informó desfavorablemente la propuesta, acogiendo la mayor parte de las alegaciones formuladas por el titular de la licencia objeto de controversia.

A juicio del órgano consultivo, es cierto que el otorgamiento de una licencia de vado presupone el carácter demanial de la vía afectada, en tanto que su objeto es posibilitar el uso común especial del dominio público. No resulta posible —tal y como indicaba la secretaria municipal en su informe preceptivo— la concesión de tal autorización sobre suelos de titularidad privada.

Pero, a juicio del Consejo, en defecto de una declaración definitiva sobre la titularidad del camino controvertido adoptada por los órganos de la jurisdicción civil, el ayuntamiento ha de resolver la controversia a partir de los datos disponibles. En este sentido, otorga prevalencia a las presunciones de veracidad de los datos catastrales (artículo 3.3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa), así como a las relativas a la demanialidad de los caminos (artículo 170.2 de la Ley de Administración Local de Aragón y artículo 3.2 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón), frente a los datos del planeamiento urbanístico y a las menciones contenidas en las escrituras de propiedad de las fincas colindantes.

Informe sobre contratación pública en Aragón (2023-2024)

Jesús Rubio Beltrán

Técnico de Administración General (Rama Jurídica)
Gabinete de Presidencia de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LEGISLACIÓN. 1. Legislación del Estado. 2. Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón. III. JURISPRUDENCIA. 1. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. A. Adjudicación del contrato. Inadmisibilidad por falta de legitimación activa al haber sido excluido previamente del procedimiento de contratación. B. Plazo presentación recurso especial ante el TACPA. Participación en la licitación de quien ha participado en la elaboración de los documentos preparatorios de la misma y libre competencia. C. Subsanación de la oferta/documentación. Declaración responsable y documentación general. D. Medidas cautelares. Suspensión de contrato de obras. 2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. A. Revisión de precios. Naturaleza de la certificación final de obras. IV. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. 1. Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. A. Prescripciones técnicas y criterios de adjudicación. B. Calificación de la oferta como desproporcionada o anormal. C. Valoración de criterios evaluables mediante juicio de valor. D. Criterios de adjudicación, umbral de saciedad y obligatoriedad del comité de expertos. E. Falta de presentación de documentación tras la propuesta de adjudicación y retirada de la oferta. F. Acuerdo marco, publicidad institucional y restricción de la competencia. 2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa. A. Cuestiones relacionadas con la contratación de actividades deportivas y culturales. Contratos de naturaleza privada, contratos de servicios y contratos de servicios a las personas. B. Fraccionamiento de contratos. C. La contratación de los servicios jurídicos. D. Cláusulas sociales en los

contratos públicos de servicios. E. Régimen de contratación de las fundaciones de iniciativa pública. F. Calificación y régimen jurídico de los contratos mixtos. 3. Consejo Consultivo de Aragón. A. La resolución de los contratos. B. Interpretación de los contratos. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN[1]

La contratación pública constituye un pilar fundamental en la gestión de los recursos públicos y en el desarrollo de las políticas públicas y persigue dar utilidades suplementarias a los vastos recursos financieros movilizados por la contratación de las distintas Administraciones públicas, entre ellas la local, para la

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos; BOA: Boletín Oficial de Aragón; BOE: Boletín Oficial del Estado; CC: Código Civil; CE: Constitución Española de 1978; CP: Código Penal; JCCA: Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; JCCA *Ar*: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LAL: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; LCSP: Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; LDE: Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española; LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; LUECPA: Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; IPC: índice de precios al consumo; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; PPT: Pliego de Prescripciones Técnicas; REMC: Recurso especial en materia de contratación; RGLCAP: 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; RPLCSP: Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP; ROF: 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; ss.: siguientes; SARA: Sometido a Regulación Armonizada; SMI: Salario mínimo interprofesional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; TACPA: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; TC: Tribunal Constitucional; TRLRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local; TJUE: Tribunal de Justicia Unión Europea; UTE: Unión Temporal de Empresas.

consecución de objetivos relacionados con la protección ambiental, la protección social y la innovación.

En Aragón, como en el resto de España, esta actividad se encuentra regulada por un marco normativo complejo que busca garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos, la no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, y asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el principio de integridad, una eficiente utilización de los recursos públicos en la ejecución de obras, adquisición de bienes y contratación de servicios.

Este informe tiene como objetivo ofrecer a los operadores jurídicos y económicos un compendio de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina más relevante en materia de contratación pública, y así refiere las novedades a lo largo del año 2023 y 2024, en cuanto atañe a la contratación del sector público, y de modo especial en Aragón.

II. LEGISLACIÓN

1. Legislación del Estado

Como apunta Teresa Moreo Marroig el Derecho administrativo, como todo el Derecho público, es por su naturaleza mutante y la contratación pública no constituye una excepción a esta regla general. Para muestra todas las novedades legislativas que se han producido durante este periodo en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), desde que comenzó el año 2023 y la gran inseguridad jurídica que para los operadores jurídicos y económicos esto conlleva.

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, publicada en el BOE de 24 de diciembre de 2022, modifica la LCSP en los términos de la disposición final vigésima séptima, con el siguiente detalle de modificaciones de las que se reseñan las más relevantes:

1. Se da nueva redacción al apartado 4, del art. 29. Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación. Se incluye una referencia a la aplicación de la "prórroga forzosa" en los contratos basados en un acuerdo marco o en los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, siempre que se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario.

2. Se modifica el apartado 2 del art. 69. Uniones de empresarios. Y se modifica el apartado 1 del art. 150. Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato. Se modifica el referido apartado, en relación con los posibles indicios de colusión entre empresas que concurran agrupadas en una unión temporal, remitiéndose al procedimiento establecido en el art. 150.1 de la ley. Se aborda una completa regulación de las actuaciones de las mesas de contratación, o en su caso, de los órganos de contratación en el caso de apreciar indicios de colusión.
3. Se da nueva redacción al párrafo primero de la letra d) del apartado 1 del art. 71. Prohibiciones de contratar. Se modifica en lo relativo a la prohibición de contratar por no cumplir con la obligación un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el art. 45 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres las empresas de 50 o más trabajadores, en lugar de más de 250 trabajadores como se disponía hasta esta modificación.
4. Se da nueva redacción al art. 80. Acuerdos o decisiones de clasificación: competencia, eficacia, recurso y clasificaciones divergentes. Se modifica en virtud de la STC de 18 de marzo de 2021[2] señalando que los acuerdos relativos a la clasificación de las empresas se adoptarán, con eficacia general frente a todos los órganos de contratación por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas.
5. Se modifica la letra a) del apartado 1 y el apartado 3 del art. 88. Solvencia técnica en los contratos de obras. En relación con la solvencia técnica en los contratos de obras se modifica el art. 88.1 cuando sea necesario garantizar un nivel adecuado de competencia en lugar de tener en cuenta las pruebas de las obras pertinentes efectuadas más de 5 años antes se establece las ejecutadas en los últimos 10 años, incorporando normas para adecuar la clasificación a estos efectos previendo que por el Ministerio de Hacienda se puedan fijar una relación de subgrupos de clasificación para los que este periodo de 10 años sea de aplicación. Se modifica el apartado tercero de este precepto para recoger esta previsión de obras ejecutadas en los últimos 10 años en la definición de solvencia mínima a exigir en defecto de previsión de la misma en el anuncio de licitación y los pliegos.

2 STC que había declarado inconstitucional respecto a los acuerdos de clasificación autonómicos que serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras.

6. Se da nueva redacción al apartado a) 2.º del art. 168. Supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad. Se diferencian los conceptos de obra de arte única y actuación artística que pueden ser contratados a través del procedimiento negociado, indicando que puede ser encomendado a un empresario determinado el contrato que "tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte única no integrante del Patrimonio Histórico español o actuación artística única".
7. De mayor interés para las entidades locales es la modificación del art. 333.3 de esta Ley. En este apartado se establecen los supuestos en los que es preceptivo que con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios se emita informe de la Oficina Nacional de Evaluación. Pues bien, se modifica la letra a) del art. 333.3 para introducir en el supuesto de que se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del contrato que el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros. Asimismo, se informarán los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato informados previamente o que sin haber sido informadas supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros. También se modifica el apartado 5 de este artículo para indicar que el plazo de 30 días para evacuar el informe tienen carácter de hábiles.
8. Se da nueva redacción al apartado 3 de la disposición adicional tercera. Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales. Supuestos de preceptiva asistencia de la Intervención Local a la recepción de contratos. Se indica que el órgano interventor realizará la comprobación material de la inversión en el ejercicio de la función señalada en el art. 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en los términos desarrollados en el artículo 202 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. En relación con los supuestos de asistencia preceptiva de la intervención a la recepción material de los contratos conviene recordar que la LCSP amplio estos supuestos respecto a los previstos en el Real Decreto 424/2017, de 8 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Local a todos los contratos con la única excepción de los contratos menores. La modificación actual consiste en determinar que los supuestos de asistencia del órgano de control interno a la recepción mate-

rial de la inversión son los previstos en el art. 20 del Reglamento indicado cuando el importe de ésta sea igual o superior a 50.000,00 euros, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, y sin perjuicio de que las bases de ejecución del presupuesto fijen un importe inferior, con una antelación de veinte días a la fecha prevista para la recepción de la inversión de que se trate. A efectos de la designación de representante en aquellas inversiones cuyo objeto sea susceptible de comprobación, el órgano interventor podrá aplicar técnicas de muestreo y podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.

Las normas que a continuación se relacionan introducen, a mi juicio, y como técnica normativa ya instaurada por el legislador, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, difíciles de dimensionar y objetivar por los órganos de contratación en la preparación de las licitaciones y que abren la puerta, sin duda, a la actuación revisora de los órganos de resolución de recurso en materia de contratación pública.

El Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, determina que podrán ser objeto de incentivos en los términos y condiciones que se determinen, legal o reglamentariamente, las medidas acordadas en el marco de la negociación colectiva, que incluyan compromisos tales como el mantenimiento o el incremento del empleo, la conversión de contratos formativos o de relevo en indefinidos o la mejora del empleo indefinido a tiempo parcial o fijo discontinuo en empleo indefinido a tiempo completo u ordinario, así como las medidas de acción positiva previstas en el art. 17.4 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. La adopción en el marco de la negociación colectiva de las medidas previstas en el apartado anterior podrá introducirse como consideración de tipo social o relativa al empleo conforme a lo previsto en la LCSP.

Con la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, se incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 y se modifica a través de su Disposición final sexta la letra b) del apartado 1 del art. 71 de la LCSP

La Disposición final quinta de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, modifica de nuevo la LCSP, dando nueva redacción a la disposición adicional

trigésima primera, en lo que se refiere a la formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten el desarrollo de políticas activas de empleo.

Por su parte, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, modifica la letra b) del apartado 1 del art. 71 de la LCSP, para incorporar la infracción grave o muy grave en materia de igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, cuando se acuerde la prohibición en los términos previstos en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Asimismo, se añade un apartado 3 bis al art. 122 de la LCSP para incorporar, como condición especial de ejecución o como criterios de adjudicación, aquellos dirigidos a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato.

A este sin fin de normas se une el hecho de que a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción y la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, el art. 71.1.b) LCSP ha sufrido dos modificaciones consecutivas, añadiéndose dos circunstancias nuevas que determinan la prohibición de contratar con el sector público. Y hay que señalar que la entrada en vigor de ambas normas no se produjo en la misma fecha, ni siquiera entraron en vigor de forma ordenada, dado que la Ley 2/2023 entró en vigor el 13 de marzo de 2023, mientras que la Ley 4/2023 entró en vigor el día 2 de marzo. Este desajuste temporal provocó que las modificaciones en la redacción del art. 71.1.b) LCSP se solaparan y excluyeran, de forma que, una vez entró en vigor la Ley 2/2023, se eliminó de su redacción la prohibición de contratar incorporada previamente por la Ley 4/2023.

Esta situación se corrigió después a través de la disposición final séptima de la Ley11/2023, de 8 de mayo, que modifica nuevamente la letra b) del apartado 1 del art. 71 LCSP dedicado a las prohibiciones de contratar. Por tanto, mediante la modificación técnica operada en el artículo 71.1 b) LCSP han quedado incorporadas en su redacción definitiva tanto la prohibición de contratar prevista por la Ley 2/2023, como por la Ley 4/2023.

Y aquí no termina todo. El Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servi-

cios a disposición del público, establece en su art. 34 titulado *"Contratación pública socialmente responsable"* que las Administraciones públicas promoverán la inclusión de consideraciones sociales en los pliegos de los contratos, prestando especial atención a la accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas.

Y, por último, hasta el momento, la Ley 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, a través de la Disposición final segunda modifica una vez más el art. 71.1, letra d), de la LCSP, para exigir la inscripción del plan de igualdad exigible a empresas de 50 o más trabajadores y su inscripción en el registro laboral correspondiente.

2. Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón

La resolución de 21 de abril de 2021 de la Dirección General de Contratación dio inicio a los trámites procedimentales para la elaboración de las Directrices de Contratación Públicamente Responsable, como desarrollo de las previsiones establecidas en la LCSP, con el exclusivo objeto de dictar recomendaciones técnicas y jurídicas para incardinar correctamente las referidas cláusulas sociales en cada uno de los hitos del procedimiento de contratación pública. En el mismo acto se encomendó a la Oficina de Contratación Pública la tramitación del oportuno expediente administrativo y la solicitud de cuantos informes técnicos y jurídicos fueran necesarios para una resolución eficiente y adecuada a las necesidades públicas, que desarrollaran las previsiones de la LCSP.

Como consecuencia de ese trabajo, la Oficina de Contratación Pública emitió informe en fecha 27 de abril de 2021, en el que ponía de manifiesto los aspectos doctrinales y jurisprudenciales más destacados en orden al tratamiento de la inclusión de clausulado de contenido social en los procesos de licitación pública.

De manera simultánea, después de realizar reuniones con los institutos aragoneses más involucrados en esta materia, se recibieron en la Dirección General de Contratación propuestas y sugerencias del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, del Instituto Aragonés de la Juventud y del Instituto Aragonés de Empleo.

Fruto de esta colaboración y del análisis realizado por la Oficina de Contratación Pública, se redactó un texto de directrices de contratación pública socialmente responsable que incorpora un extenso análisis acerca del marco jurídico aplicable, con el examen previo de la elección de la mejor opción, la definición del objeto y selección de las cláusulas sociales adecuadas, así como unas pautas para efectuar una mejor elección de las diferentes fases del procedimiento de

contratación (fases de preparación, selección, adjudicación, formalización y ejecución del contrato). Novedosa, respecto de la elaboración de las Directrices de contratación pública ecológica, resulta la incorporación de mecanismos de control de la ejecución de las cláusulas sociales.

Y en el año 2023 se publicó y entró en vigor la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (LUECPA en adelante). La propia denominación de la ley nos sitúa ante una política promovida desde las instituciones comunitarias con la que se persigue dar utilidades suplementarias a los vastos recursos financieros movilizados por la contratación de las distintas Administraciones públicas, para la consecución de objetivos relacionados con la protección ambiental, la protección social y la innovación, enmarcada en la Estrategia Europa 2020 y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel internacional, y plasmada, entre otros instrumentos orientativos o normativos, en la llamada *"cuarta generación"* de directivas en materia de contratación pública. La elaboración de la norma se justifica en la necesidad de alinear la regulación autonómica sobre contratación pública con los objetivos perseguidos por las últimas reformas legislativas en esta materia, tanto a escala europea como nacional, con las que se ha buscado la mejora de la eficiencia del gasto público en contratación pública y un mejor uso de la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes por las entidades contratantes.

Mención especial merece la sección segunda del Capítulo I, además de continuar por la senda de la profesionalización de la actividad contractual (art. 11) iniciada con la Orden HAP/522/2017, de 7 de abril, por la que se dio publicidad al Acuerdo de 28 de marzo de 2017, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales comunes y la reducción del déficit de la Comunidad Autónoma de Aragón, se hace eco de los últimos trabajos al respecto, tales como el Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública de la Unión Europea, elaborado por la Comisión Europea en 2020, y opta por facilitar la formación, la especialización y el desarrollo profesional de todos los agentes intervinientes en la contratación pública, desde una dimensión multidisciplinar y estratégica. La formación se concibe como el instrumento esencial para lograr esta profesionalización, valorándose positivamente por esta Junta la inclusión de una regulación específica de la materia, así como las posibilidades que ofrece de cara al impulso de la carrera horizontal de los empleados públicos. Se distingue entre una formación general en materia de contratación pública destinada al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, pudiendo extender el plan de formación a todo el sector público au-

tonómico y local mediante la formalización de los convenios correspondientes; y una formación especializada que comprenderá, como mínimo, las competencias específicas horizontales, previas y posteriores a la adjudicación. Esta formación específica distinguirá los niveles básico, intermedio, avanzado y experto. En todo caso, se reforzará la formación en materias tales como la subrogación laboral, la integración de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social en el mercado de trabajo, el acceso a los servicios públicos desde un punto de vista social, la contratación pública circular, el coste del ciclo de vida de un bien o servicio, el cálculo de la huella de carbono, la huella hídrica, el ecodiseño y cualquier otro mecanismo que permita retener el valor de los materiales en la economía durante el mayor tiempo posible, tanto por la reducción del uso de materias primas no renovables y la producción de residuos, como por el uso de energías renovables. Junto con esta formación general y formación especializada o específica en materia de contratación pública, como instrumentos adicionales en aras a lograr la citada profesionalización en este ámbito, también se introduce la doble obligación para la Administración autonómica de diseñar, en colaboración con las direcciones generales competentes por razón de la materia, un programa específico para la formación de personal al servicio de la administración pública para promover la investigación y la innovación tecnológica, medioambiental y social en la redacción de la documentación técnica de los pliegos, y de proceder a la adecuación de los perfiles profesionales del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para integrar las unidades de apoyo a la contratación pública previstas.

Una vez ya en vigor la ley, a través de la Resolución de 22 de enero de 2024, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Aragón, se dispuso la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la LUECPA. De conformidad con las negociaciones previas mantenidas por el Grupo de Trabajo constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Aragón para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los artículos 15, 30, 39, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 70, 71, 77, 86, 88, 104, 114, 97, 132 y la disposición adicional primera de la LUECPA, ambas partes consideran solventadas las mismas conforme a varios compromisos de interpretación y revisión.

Y por ello se dictó el Decreto-Ley 2/2023, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la LUECPA. Esta norma tiene especial relevancia para las entidades locales ya que uno de sus objetivos precisamente es modificar preceptos de la LUECPA que eran de difícil cumplimiento para estas,

en concreto los relativos a la creación de unidades técnicas de contratación y a la aprobación de catálogos de cláusulas de contratación, que dejan de ser preceptivos para los entes locales, manteniéndose con algunas excepciones las previsiones sobre criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución que introdujo la ley en materia ambiental y social. Aquí debe destacarse que para hacer efectivos los principios de la ley respecto de medidas sociales, medioambientales y de innovación, la Ley contemplaba en la redacción originaria del art. 24 la elaboración por los entes locales, con carácter preceptivo, de catálogos de cláusulas de contratación pública ecológica, socialmente responsable o de innovación. El Decreto Ley, consciente de que su aplicación era inviable para entes locales de menor tamaño, elimina esta obligación, que queda circunscrita ahora solo a la dirección general competente en materia de contratación del Gobierno de Aragón, y que los entes locales puedan elaborar sus propios catálogos si lo consideran necesario o tomar en consideración los que aprueben otras administraciones.

III. JURISPRUDENCIA

1. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón[3]

a. Adjudicación del contrato. Inadmisibilidad por falta de legitimación activa al haber sido excluido previamente del procedimiento de contratación. Sentencia 173/2023, de 8 de mayo. (JUR/2023/356394)

Dictada con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto frente a la resolución del Gerente del Consorcio de Transportes de Zaragoza por la que se adjudica el contrato de servicios "Red de puntos atendidos de recarga de las tarjetas del sistema tarifario integrado".

Con carácter previo la Mesa de Contratación había excluido del procedimiento de licitación a la mercantil actora, exclusión que fue recurrida ante el TACPA que desestimó la reclamación. Esta decisión fue confirmada mediante STSJ de Aragón de 2 de febrero de 2023, al considerar que fue debidamente excluida al haberse pretendido por el licitador completar una oferta en la que faltaba un dato esencial, la distribución de los puntos de venta, que la parte sabía que no había aportado ni utilizado el medio previsto para la subsanación de la

3 Las sentencias sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios se reseñan en el informe correspondiente de este Anuario.

situación que se produjo al no poder subir a la plataforma el documento de la oferta.

La Sala inadmite el recurso por entender que la recurrente carece de legitimación activa para impugnar el acto de adjudicación dado que, al encontrarse excluida del procedimiento de contratación, no acredita la existencia de interés legítimo alguno, esto es que la posible estimación del recurso pueda repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado en la esfera jurídica de quien litiga.

b. Plazo presentación recurso especial ante el TACPA. Participación en la licitación de quien ha participado en la elaboración de los documentos preparatorios de la misma y libre competencia. Sentencia 190/2023, de 15 de junio (JUR/2023/358600)

Dictada con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto frente al Acuerdo del TACPA por el que se inadmite el recurso especial deducido frente a la adjudicación del procedimiento de licitación de la "Redacción de proyecto, dirección de obra y seguridad y salud en las obras de finalización de la residencia de mayores de Pina de Ebro".

El Acuerdo recurrido inadmitió el recurso especial por haber sido interpuesto fuera del plazo legalmente previsto para ello, al considerar que el contrato estaba financiado con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE, por lo que en virtud del art. 58 del RD Ley 36/2020, el plazo de interposición del recurso era de 10 días naturales.

La Sala estima el recurso en relación con este motivo de impugnación porque en el momento de la licitación no consta que efectivamente el contrato tuviera amparo en el mencionado Plan. La norma citada se refiere a casos en que el contrato se financia con cargo a dichos fondos, no cuando simplemente se pretende financiar. En consecuencia, no le resulta aplicable la norma que permitía la reducción del plazo ordinario para la interposición del recurso especial en materia de contratación, de quince días hábiles a contar desde la adjudicación. Por otra parte, el pie de recurso ofrecido por la Administración a los interesados establecía que la adjudicación podía ser objeto de recurso ante el TACPA en el plazo de 15 días desde la notificación de la resolución. La Sala entiende que debe prevalecer el pie de recurso, dado que el error o insuficiencia de las notificaciones no afecta al administrado y si éste se atuvo al plazo dado no puede privársele del derecho a recurrir, tal y como se desprende implícitamente del art. 40.3 LPACAP.

El segundo motivo de impugnación cuestiona la admisión de la oferta del adjudicatario por considerar que ha participado activamente en la elaboración

de los documentos preparatorios del contrato, siendo su participación de tal entidad que ha falseado la competencia.

La Sala recuerda el tenor del art. 70 LCSP que, si bien permite concurrir a la licitación en los supuestos de participación en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato, obliga a tomar medidas para garantizar que la misma no falsee la competencia, llegando incluso a la exclusión cuando no existe otro medio para garantizar la igualdad de trato. Tras ello, una vez acreditado que el adjudicatario fue contratista de un contrato especifico de "estudio, análisis y planeamiento de futuro para la finalización de la residencia de Pina de Ebro", la Sala entiende que el Ayuntamiento no tomó las medidas necesarias para garantizar la libre competencia.

El adjudicatario tenía un conocimiento preferente de las obras de albañilería realizadas hasta ese momento en el interior del inmueble, así como de los proyectos de desarrollo de las instalaciones, con especial acceso a un estudio económico de cierto detalle que le permitió la reducción del precio. Asimismo, ha quedado acreditado que el adjudicatario era la persona de contacto y que contestaba a las consultas de los potenciales licitadores, así como que tuvo acceso a las consultas de los equipos técnicos de la DPZ y DGA responsables de la autorización final de la puesta en funcionamiento de la residencia.

Todo ello, junto con el dato de que la residencia estaba parada desde hacía un tiempo y que la licitación de la redacción del proyecto y dirección de obra se realizó de forma precipitada durante el mes de agosto, reduciendo el plazo en casi un 40%, inducen a la Sala a determinar que el adjudicatario contó con una indudable ventaja, vulnerando con ello la libre competencia, y en consecuencia estima el recurso, anulando la adjudicación, dado que debió haber sido realizada en favor del demandante en calidad de único licitador ya que el finalmente adjudicatario debió haber sido excluido.

c. Subsanación de la oferta/documentación. Declaración responsable y documentación general. Sentencia 49/2023, de 2 de febrero

Dictada con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto frente al Acuerdo del TACPA por el que se acuerda desestimar el recurso especial deducido por una mercantil en relación con su exclusión en el procedimiento de licitación del contrato denominado "Red de puntos atendidos de recarga de las tarjetas del sistema tarifario integrado del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza".

La Mesa de Contratación de la mencionada licitación acordó la exclusión de la oferta presentada por la mercantil recurrente por no haber aportado debidamente el informe de puntos de recarga, dado que debía incluir el número de

puntos de recarga con su distribución geográfica y nivel de coincidencia con los puntos de recarga de la tarjeta del transporte municipal de Zaragoza, tal y como establecía la cláusula 14 PPT que regía la licitación.

La mercantil recurrente alega que tuvo problemas con la presentación y a juicio de la Sala ciertamente algo falló, bien en el sistema, bien a la hora de rellenar los datos y subir los documentos. La recurrente había aportado el documento con 427 puntos de carga, pero en la presentación no los reseñó, indicando solo que tenía problemas y facilitando el número, cuando era muy relevante su distribución geográfica, para hacer plenamente eficiente el sistema para los usuarios. Por lo tanto, no cumplió con los requisitos del Pliego. En todo caso, tanto la cláusula 2.2.2.1 del PPT como la guía referida en la misma, expresamente especificaban que en caso de no poder completarse el envío de documentación se contactara directamente con una dirección electrónica que se facilitaba. Es por ello por lo que la Sala, de conformidad con el art. 139 LCSP, entiende que la presentación de la oferta supone conocer y aceptar la cláusula 2.2.9 que dice que no se valorará la oferta que no contuviese toda la documentación exigida en el PCAP y PPT cuando impidan la valoración de los criterios de adjudicación.

Aunque el licitador dijo que serían 427 puntos de recarga, ello no es suficiente si no va ligado a la distribución geográfica y a la coincidencia con los puntos de venta de Transporte Urbanos de Zaragoza. La cuestión del problema técnico deviene inane al estar prevista su solución y la recurrente optó por decir que había un problema y confiar en una subsanación, la cual no podía garantizar que no se hubiese conocido ya la oferta de los demás licitadores y hubiese tomado con ello una posición de ventaja.

A este respecto, en relación con una posible subsanación la Sala recuerda que inicialmente el art. 141.2 LCSP es muy restrictivo, al circunscribirla a la declaración responsable y documentación general, si bien el TS ha admitido la misma en casos muy concretos tales como errores formales y de fácil remedio e incluso si se trataba de la acreditación documental de un elemento que el Pliego consideraba como criterio de adjudicación y que se había invocado expresamente en la propuesta aunque no justificado de manera suficiente. En todo caso es esencial que no pueda modificarse la oferta económica aprovechando la subsanación. Asimismo, destaca que el art. 9 de la Ley de Medidas en materia de Contratos del Sector Publico de Aragón es algo más flexible que la legislación estatal.

En el supuesto enjuiciado la Sala considera que no se trata de aclarar algo confuso o de la corrección de algún error puntual, sino que se trata de completar una oferta en la que faltaba un dato esencial, la distribución de los puntos de venta, que la parte sabía que no había aportado ni utilizado el medio previsto

para la subsanación de la situación que se produjo al no poder subir a la plataforma el documento de la oferta. No estamos ante una aclaración o la corrección de un error, nos encontramos ante una presentación tardía de uno de los elementos esenciales de la oferta. La Mesa de Contratación solo podía conocer el número de puntos de venta, algo poco significativo sin la distribución geográfica, máxime en un contrato para un consorcio de transportes que abarca a varios municipios lo que hace imprescindible el diseño de una red que satisfaga lo más posible a todos ellos.

En consecuencia, no era subsanable, tanto por no haber seguido el procedimiento previsto como porque la subsanación exigiría una aportación que integraría o complementaría la oferta presentada inicialmente, lo que supone de por sí que la misma no existe todavía como tal. Desestima el recurso y confirma el Acuerdo del TACPA y la actuación de la mesa de contratación.

d. Medidas cautelares. Suspensión de contrato de obras. Sentencia 78/2023, de 24 de marzo (JUR/2023/128351)

Dictada con motivo del recurso de apelación deducido frente a la Sentencia del Juzgado Contencioso administrativo de Teruel desestimatoria del recurso interpuesto frente a la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Teruel que desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la resolución de dicho órgano municipal que deniega la suspensión del contrato de obras de construcción de piscina cubierta

La suspensión pretendida se fundaba en la aparición de unas líneas de baja y otra de media tensión, con motivo de la ejecución del contrato de obras mencionado, y los problemas de seguridad añadidos que dichas líneas podrían haber generado. Junto a ello, en tanto dicha suspensión se acordaba, se pretendía que se procediera a la elaboración de un plan de trabajo que posibilitase el desarrollo del contrato en términos de racionalidad y justo equilibrio de las partes.

Frente a la paralización total de la obra llevada a cabo unilateralmente por la contratista, la Sentencia de instancia considera, y la Sala así lo corrobora, que en tanto se realizaban los trabajos de desvío de los cables, que por otra parte asumía su financiación el Ayuntamiento, era perfectamente posible proceder a la ejecución de unidades relevantes del proyecto, dando las instrucciones necesarias a la compañía eléctrica para proyectar y realizar el desvío.

Para la Sala queda acreditado que desde el principio la contratista tenía poco margen ante posibles complicaciones, dado lo ajustado de su oferta, que inicialmente fue calificada de baja temeraria, y que aquellas se manifestaron de inmediato. Cuando la contratista se encontró con los cables utilizó dicho hallazgo para justificar una suspensión de facto de la obra, en lugar de continuar

la misma conforme a las indicaciones de la Dirección Facultativa, y forzar la elevación del coste de la misma. La prueba de que el problema real era que consideraba que el coste era muy superior al ofertado es que pretendió una elevación del 73% del precio del contrato, mediante la inclusión de unidades de obra que o bien nada tenían que ver con el desvío de los cables o bien, si lo tenían, pretendían unas elevaciones de precios incoherentes y desproporcionadas.

Para la Sala la mercantil recurrente no ha actuado con buena fe, debiendo haber planteado la resolución del contrato ante unos problemas que suponían a su juicio una alteración del coste inasumible y que excedía de las modificaciones del contrato que según el art. 209 LCSP le eran exigibles, o bien debió haber trabajado conforme a las indicaciones hasta llegar o a la inevitable suspensión o al planteamiento de una modificación o una resolución. En todo caso queda acreditado la mala voluntad del contratista que puso todo tipo de inconvenientes, sin ninguna propuesta constructiva para solucionar los problemas.

En consecuencia, desestima el recurso y confirma la Sentencia de instancia, confirmando la actuación del Ayuntamiento.

2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

a. Revisión de precios. Naturaleza de la certificación final de obras. Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 1904/2024, de 2 de diciembre de 2024, Rec. 4789/2021 (ECLI: ES:TS:2024:5940)

La controversia planteada en casación no se refiere al criterio aplicado en la revisión de precios, sino que el debate se centra en si la liquidación del contrato puede modificar el criterio seguido en la certificación final de las obras sin acudir a la declaración de lesividad de los actos anulables. No se cuestiona cuál era el modo correcto de aplicar la revisión de precios sino si la Administración estaba vinculada por el criterio seguido inicialmente o podía modificarlo después del acta de recepción de obra, en la liquidación de contrato.

Siendo ese el núcleo del debate, se reitera el criterio de la sentencia n.º 1465/2023, de 16 de noviembre (casación 1331/2021), y la sentencia n.º 1588/2021, de 23 de diciembre de 2021 (recurso 5484/2019), en la que se planteaban cuestiones similares a las que aquí se suscitan. En aquel caso, las certificaciones de obra también habían aplicado, en la revisión de precios de un contrato de obras, un criterio fijado en un informe de la Abogacía del Estado, si bien con posterioridad, al haber recaído sentencias firmes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la liquidación del contrato aplicó el criterio que resultaba conforme a derecho según los pronunciamientos

judiciales. Allí las discrepancias de criterio se habían producido en relación con las certificaciones parciales y no con la certificación final de obra, como ocurre en el caso que ahora examinamos. Pero al igual que en este caso, en aquella ocasión anterior también se cuestionaba que la liquidación del contrato aplicara en la revisión de precios los criterios fijados en sentencias judiciales, modificando para ello los criterios aplicados en una resolución administrativa firme sin declaración de lesividad.

En el caso examinado resulta aplicable el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), que regula la revisión de precios en los contratos de la Administración en sus artículos 103 a 108.

El último de los preceptos citados (art. 108), que trata sobre *"el pago del importe de la revisión"*, establece: «*El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato, cuando no hayan podido incluirse en dichas certificaciones o pagos parciales*». Por tanto, el precepto señala que el pago de la revisión de precios se efectuará, como regla general, en las certificaciones o pagos parciales, si bien, de manera excepcional, admite también el pago en la liquidación del contrato, cuando no haya podido efectuarse en las certificaciones o pagos parciales.

La LCSP, que no es aplicable en este caso, puede sin embargo servir de ayuda en la interpretación del sentido del art. 108 TRLCAP, porque reitera la misma disposición que ordena el pago de la revisión en los pagos o certificaciones parciales con igual admisión del pago en la liquidación final. Dice el art. 105 LCSP sobre el *"pago del importe de la revisión"*: «*El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará a comienzo del ejercicio económico el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato*».

Es decir, el pago de las revisiones de precios se efectuará "de oficio" en las certificaciones o pagos parciales, pero el precepto que comentamos señala, de forma más clara que el art. 108 TRLCAP, que es posible regularizar en la liquidación del contrato "los desajustes" que se produzcan respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio.

Para la resolución del recurso debe también tomarse en consideración lo dispuesto en el art. 147.1, segundo párrafo, del TRLCAP, acerca del carácter de

la certificación final de las obras como pago a cuenta de la liquidación del contrato. Dicho precepto, dentro del capítulo dedicado específicamente por el texto refundido a la extinción del contrato de obras, establece lo siguiente: *«Dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato»*.

Este carácter del pago de la certificación final de las obras ejecutadas, como pago provisional o a cuenta de la liquidación del contrato, está también presente en el art. 166.9, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que señala que: *«Dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la recepción de la obra, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada, en su caso, al contratista dentro del plazo de dos meses a partir de su expedición a cuenta de la liquidación del contrato»*.

En la regulación del art. 147 TRLCAP, el certificado final de las obras ejecutadas está vinculado al acto formal de recepción de las obras y, por tanto, a la acreditación del cumplimiento del contrato por el contratista, pues como señala el art. 110.1 del mismo texto legal, "*el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del contrato y a satisfacción de la Administración, la totalidad de su objeto*". La recepción de las obras hace referencia, por tanto, al cumplimiento de la prestación a que resultaba obligado el contratista. Pero como recoge la sentencia antes citada de 23 de diciembre de 2012, "*la certificación final de obra pone fin, en principio, a las obligaciones del contratista, pero no al contrato, que solo podrá declararse concluido una vez efectuada la liquidación final*".

En efecto, en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones económicas de la Administración, consistentes en el pago del precio convenido, el sistema diseñado por los artículos 108 y 147.1 TRLCAP configura el pago resultante de la certificación final de las obras como un pago provisional o a cuenta de la liquidación del contrato, de forma que hasta ese momento de la liquidación del contrato no puede hablarse con propiedad del cumplimiento de las obligaciones económicas derivadas del contrato.

Por ello los pagos que se realizaron en virtud de la certificación final de las obras no tenían el carácter definitivo que les atribuye la parte recurrente, sino que, constituyen un pago parcial y a cuenta de lo que resulte en la liquidación del contrato.

Por tal razón, al carecer la certificación final de las obras ejecutadas de la condición de acto definitivo, en lo que se refiere a las obligaciones económicas derivadas del contrato, no pueden prosperar las alegaciones de la parte recu-

rrente relativas a la necesidad de acordar la lesividad de la certificación final de las obras ejecutadas como paso previo a su anulación por los tribunales.

Es la propia ley la que autoriza a la Administración contratante la alteración de la certificación final de las obras ejecutadas en la fase de liquidación del contrato; y, como señala el Abogado del Estado sobre este punto, los actos administrativos son o no recurribles en función de lo que determine la ley y no por el hecho de que el acto tenga o no indicación de recurso.

IV. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA)

Entre los Acuerdos del TACPA de 2023 y 2024, por orden cronológico de adopción, se destacan los siguientes:

a. Prescripciones técnicas y criterios de adjudicación[4]

La mercantil recurrente cuestiona el acto de adjudicación del contrato por considerar que el servicio ofertado no cumple con los criterios establecidos en el PTT. En concreto considera que incumple los requisitos establecidos en la cláusula 10.3 del PTT, al no contener una solución mínima para cien contenedores con sistema antivuelco y que los contenedores de carga lateral ofertados tienen una altura superior a la fijada como máxima, en concreto mil seiscientos milímetros. En el recurso se destaca que tanto el informe técnico previo a la adjudicación como el acta de la Mesa de la contratación reconocen la existencia de dichos incumplimientos.

El Tribunal considera que es preciso distinguir entre los dos incumplimientos aducidos, en función de la relación existente entre las prescripciones técnicas establecidas en el PTT y los criterios de adjudicación y la aplicación del principio de proporcionalidad.

En relación con la no previsión de sistema antivuelco, el PCAP indica que la valoración del Proyecto de Explotación tendrá en consideración los elemen-

4 Acuerdo 111/2022, de 18 de noviembre, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del procedimiento de licitación "Servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales en los municipios pertenecientes a la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva".

tos de sujeción o inmovilización para evitar el desplazamiento del contenedor en aquellos puntos que se considere necesario. En consecuencia, a juicio del Tribunal, la ausencia de dicha previsión no es un motivo de exclusión sino de no puntuación de un criterio técnico no justificado atendiendo a los criterios de valoración establecidos en el PCAP.

En relación con la altura máxima total que deben tener los contenedores la propuesta que resulta adjudicataria no cumple con lo establecido en el PTT, como el propio informe técnico de valoración indica. El Tribunal, en base a su Acuerdo 36/2023 que recuerda el principio de inalterabilidad de las condiciones y la vinculación de los licitadores a los PCAP y PTT, destaca que éstos establecen la altura máxima total de los contenedores que no podrá superarse, por lo que una propuesta que contenga una altura superior incumple la prescripción indicada y por lo tanto debe rechazarse. El PTT en la regulación de los criterios sujetos a juicio de valor, permite emitir un juicio de valoración sobre la característica de la altura del contenedor, pero debe partir del límite establecido en aquel, por lo que se podrá valorar la menor altura del contenedor pero siempre que la propuesta cumpla con la prescripción obligatoria.

La Mesa de Contratación y el informe de valoración reconocen que los contenedores propuestos por la licitadora que se propone como adjudicataria superan la altura máxima total, no pudiendo ser sustituidos durante la ejecución del contrato como se indica en la mencionada Acta y en el mencionado informe, ya que ello vulneraría el principio de igualdad de trato entre los licitadores al permitir que la licitadora modificara su oferta. En consecuencia, estima el recurso especial interpuesto y acuerda la retroacción del procedimiento.

b. Calificación de la oferta como desproporcionada o anormal[5]

Se cuestiona la corrección de la justificación de la oferta presentada por la adjudicataria, que en un primer momento fue calificada por la Mesa de Contratación como desproporcionada o anormal. En concreto la recurrente considera que el coste hora propuesto por la adjudicataria no es suficiente para atender los costes laborales del personal mínimo exigido por el pliego, por lo que debió considerarse la oferta como inviable.

El Tribunal verifica que la actuación municipal recurrida dio cumplimiento al procedimiento legalmente establecido, y constata que la explicación realizada

5 Acuerdo 123/2022, de 23 de diciembre, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del contrato "Limpieza del albergue municipal de transeúntes del Ayuntamiento de Zaragoza"

por la empresa de su oferta, inicialmente incursa en presunción de temeridad, fue considerada viable por parte del informe técnico de valoración y por el órgano de contratación, justificando de forma motivada la ejecución de la misma. Considera que el órgano de contratación en base a la elaboración de un informe técnico detallado que ha evaluado los datos presentados por parte del licitador incurso de en una baja desproporcionada ha puesto de manifiesto que la oferta presentada por la mercantil adjudicataria no afectará a la ejecución del contrato.

La justificación técnica presentada por la adjudicataria no ha sido contrariada por parte de la recurrente que se fundamenta en datos distintos a los presentados en la justificación de la anormalidad por la adjudicataria. La oferta presentada y cuestionada como concluye el órgano de contratación contiene las horas mínimas para la ejecución del servicio y cumplimiento del contrato, que son 11.345 y que justifican el coste de ejecución de 6,40 jornadas completas.

El Tribunal concluye que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación que de forma motivada y tras la consideración de los informes técnicos de valoración emitidos ha considerado que la presunción de anormalidad ha quedado desvirtuada sin que las alegaciones planteadas por la recurrente la haya cuestionado. En consecuencia, desestima el recurso y confirma la adjudicación realizada.

c. Valoración de criterios evaluables mediante juicio de valor[6]

El recurso cuestiona la valoración realizada por el informe técnico de valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor, respecto de los licitadores que han quedado clasificados por la recurrente e incluso rebate la valoración que realiza de su oferta, calificándolo de arbitrario.

El Tribunal con carácter previo analiza el contenido del PCAP en relación con los criterios de adjudicación subjetivos y en particular el apartado 1-3 del Anexo que establece el régimen que debe aplicarse en dicha valoración: En concreto, el PCAP prevé que la calificación que pueda alcanzarse podrá ser "Excelente", "Muy bien", "Bien", "Regular" y "Mal", estableciendo los criterios para obtención de las mismas. Asimismo, analiza el primer informe técnico de valoración, que con carácter previo a la valoración de las ofertas, se emite al objeto de establecer la metodología de la valoración que se va a utilizar.

6 Acuerdo 12/2023, de 10 de febrero, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del procedimiento de licitación denominado "Servicio de transferencia y transporte de residuos urbanos en la provincia de Zaragoza" promovido por la Diputación Provincial de Zaragoza

La mercantil recurrente en su recurso considera que el informe técnico emitido al objeto de aplicar las mencionadas calificaciones incurre en arbitrariedad al otorgar puntuaciones aleatorias. Y como consecuencia de ello, analiza pormenorizadamente la asignación de puntuación realizada a cada uno de los licitadores, en relación con los conceptos de: recepción de residuos; transporte de residuos; material móvil a emplear; personal que intervendrá; planes de mantenimiento de vehículos e instalaciones; herramientas informáticas.

A juicio del Tribunal la resolución de la controversia requiere recordar su reiterada doctrina sobre el control de la discrecionalidad técnica de la Administración, de forma que no es posible la sustitución del juicio técnico del que analiza la adecuación de las propuestas a los requerimientos técnicos, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte racional y razonable. En particular recuerda en relación sobre la aplicación de los criterios de valoración a los elementos evaluables su análisis ha de quedar limitado a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia o de procedimiento, que no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios o que no se haya incurrido en error material que pueda afectarla.

Aplicando dicha doctrina al objeto de la litis considera que la mercantil recurrente al discutir la puntuación establecida por el informe técnico se limita a una legítima crítica y discrepancia de la valoración, pero no evidencia ni error ostensible, ni vicio procedimental, ni de competencia en relación con dicho informe. A juicio del Tribunal el informe está debidamente motivado, ajustado al PCAP respecto de la metodología en que se establecen las calificaciones, mostrando el recorrido que se ha seguido en la puntuación sin que pueda aducirse error o arbitrariedad en el mismo. No se desprende su lectura que se haya incurrido en la arbitrariedad que se denuncia, ni se ha puesto de manifiesto la existencia de error material en su formulación. En consecuencia, confirma la valoración realizada y desestima el recurso planteado por la mercantil.

d. Criterios de adjudicación, umbral de saciedad y obligatoriedad del comité de expertos[7]

El primer motivo de impugnación cuestiona el Anexo V del PCAP que establece que la solvencia técnica se acreditará mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente de la entidad del sector público. A juicio de la recu-

7 Acuerdo 59/2023, de 23 de junio, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a los pliegos del procedimiento de licitación "Servicios complementarios al funcionamiento de los órganos propios de gestión, inspección y recaudación tanto tributarias como de otros ingresos de derecho público de la DPZ, así como del servicio de gestión y atención tributaria"

rrente se vulnera con ello lo establecido en el art. 90 de la LCSP al omitirse la posibilidad de acreditar la solvencia con certificados de entidades privadas. El Tribunal entiende que la exclusión de dicha posibilidad es lógica consecuencia de la naturaleza del contrato dado que las funciones de gestión, inspección y recaudación son propias de los entes públicos, por lo que no es posible que en esta tipología de contratos puedan tener dicha atribución órganos de contratación de entes de naturaleza privada, al corresponder la potestad tributaria al Estado. En consecuencia, el órgano de contratación no está restringiendo la competencia sino que es consecuente en la exigencia de que los medios que acrediten la solvencia técnica tengan relación directa con el objeto del contrato.

El segundo motivo de impugnación cuestiona el Anexo VI del PCAP dedicado a la adscripción obligatoria de medios, ya que exige cinco oficinas situadas en los cascos urbanos de cinco localidades de la provincia de Zaragoza en las que se han de prestar los servicios de asistencia y colaboración contratados. El Tribunal reiterando lo argumentado en su Acuerdo 52/2019 considera que los medios que se han de adscribir al presente contrato son necesarios para alcanzar la finalidad del contrato y son una exigencia proporcionada sin que se vea comprometido el principio de libre concurrencia y el de igualdad de trato como se aducía por el recurrente. En idéntica línea el Tribunal considera que la alegación de la recurrente por la que dicha exigencia de adscripción de medios favorece a la actual adjudicataria debe ser rechazada al no aportarse prueba alguna que sustente dicha apreciación.

El tercer motivo de impugnación se fundamenta en la vulneración de la libre competencia dado que los precios están prefijados de antemano, contrariando con ello lo establecido en el art. 145 LCSP. A juicio de la recurrente las puntuaciones de la oferta económica conducirán a conocer la oferta económica de antemano, dado que los licitadores harán la baja máxima para obtener la máxima puntuación.

El Tribunal analiza el Anexo XIII del PCAP que regula los criterios de adjudicación sujetos a evaluación posterior, en concreto el precio que se combate en el recurso, atendiendo para ello la totalidad de los criterios de adjudicación que figuran en los Anexos XII y XIII del PCAP. En concreto, los criterios de valoración no evaluables mediante fórmulas se valoraran hasta un máximo de 45 puntos (Metodología de trabajo, máximo 10 puntos; propuesta de gestión máximo 15 puntos; sistema de información, máximo 20 puntos) y los criterios de adjudicación objetivos sujetos a evaluación posterior se valorarán hasta un máximo de 55 puntos, de los cuales un máximo de 30 puntos corresponderían al precio, un máximo de 15 puntos a los medios personales y efectivos adicionales, un máximo de 5 puntos al cumplimiento del esquema nacional de seguridad, y un máximo de 5 puntos a la ampliación del plazo de garantía.

El Tribunal considera que, vista la fórmula empleada, en la que se indica el tope máximo de puntos a alcanzar con la rebaja que hagan las licitadoras, es más que previsible que estas oferten la rebaja con la que obtengan la máxima puntuación en el criterio de precio, de ahí que nos encontremos ante un "*umbral de saciedad*", que el TACRC en sus últimas resoluciones ha admitido como un criterio tendente a dar mayor peso a los criterios cualitativos desincentivando las ofertas con bajas excesivas.

En concreto en el supuesto enjuiciado las ofertas se valoran en un máximo de 100 puntos de los que se pueden obtener hasta 45 en los criterios de adjudicación sujetos a evaluación previa y hasta 55 puntos en los criterios evaluables mediante fórmulas, de los que al precio le corresponde un máximo de 15 puntos, tal y como se ha descrito. Resulta evidente para el Tribunal que quedan reforzados los criterios vinculados a la calidad del servicio ya que al precio se le atribuyen un máximo de 30 puntos sobre el total de 100 puntos, afectando los 70 puntos restantes a cuestiones sobre calidad del servicio.

Analizando los criterios de puntuación expuestos y la incidencia que sobre ellos tiene el criterio del precio, el Tribunal considera que permite conocer de antemano la concreta oferta con que se obtendrá la máxima puntuación, produciéndose con ello un empate técnico en el criterio del precio, de forma que se tenga que dirimir la adjudicación atendiendo al resto de los criterios, restando 25 puntos en criterios sometidos a fórmulas y 45 en criterios sujetos a juicio de valor, resultando estos últimos decisivos en la adjudicación Lo que conlleva que con el umbral de saciedad planteado en el criterio del precio se infringe el art. 146.2 LCSP que exige que en los procedimientos en los que la valoración de los criterios de cuantificación dependa de un juicio de valor, al tener una ponderación mayor que los correspondientes a los criterios evaluables de forma automática, aquella haya de realizarse por un comité formado por expertos.

A juicio del Tribunal, al atribuir el PCAP a la Mesa de Contratación la función de valorar los criterios de adjudicación se elude la preceptiva intervención del comité de expertos contradiciendo con ello los principios de la contratación pública, por lo que estima el motivo de impugnación.

El último motivo de impugnación considera que los Anexos del PCAP vulneran la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, al establecer medidas anticompetitivas que conllevan una remonopolización de una parte sustancial del mercado. El Tribunal inadmite el motivo de impugnación dado que el ámbito de cognición del Tribunal se circunscribe a analizar las infracciones que vulneren la normativa contractual y no los preceptos de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, materia que no es competencia del TACPA.

e. Falta de presentación de documentación tras la propuesta de adjudicación y retirada de la oferta[8]

El recurso cuestiona la decisión de la mesa de contratación por la que se excluye la oferta presentada por la mercantil recurrente en virtud de la cláusula 23.2.1 in fine del PCAP que deriva de lo preceptuado en el art. 150.2 LCSP que dispone que *"si no se hubiera presentado la documentación en plazo, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% del presupuesto base de licitación, en concepto de penalidad… y se efectuará propuesta de adjudicación a favor del siguiente candidato en puntuación…"*. La exclusión se acordó tras efectuar el trámite de requerimiento, a la licitadora propuesta como adjudicataria, de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos. En el caso enjuiciado la acreditación de la solvencia técnica y de la adscripción de medios al contrato. El recurrente entiende que se le debió requerir para subsanar dicha documentación acreditativa.

El tribunal considera que, aunque la determinación de si la documentación aportada es la adecuada según lo establecido en el PCAP exige un juicio técnico, verificar la presencia en la proposición de la recurrente de determinados documentos no lo requiere al tratarse de una cuestión objetiva apreciable fácilmente. Vista la legislación aplicable el Tribunal afirma que, si bien el art. 150.2 LCSP no hace referencia a la posibilidad de subsanación o aclaración de la documentación, su parecer es que cabe dicha subsanación o aclaración e incluso que el órgano de contratación tiene el deber de otorgarla. A juicio del Tribunal en el supuesto analizado nos encontramos ante defectos documentales subsanables y dado que los requisitos de aptitud deben cumplirse en el momento de la finalización del plazo de presentación de ofertas y la adscripción de medios no debe materializarse sino en el momento de inmediatamente anterior al inicio de la ejecución del contrato, no se infringe el principio de igualdad de trato por solicitar la subsanación de la falta de aportación de dicha documentación, al no suponer un plazo adicional de obtención de dichos requisitos. En consecuencia, estima el recurso y anula el acuerdo de exclusión y la declaración de desierto del procedimiento de licitación.

8 Acuerdo 31/2024, de 21 de marzo, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la exclusión y declaración de desierto del procedimiento de licitación de "recogida y transporte de residuos sólidos, envases ligeros, papel, cartón, así como retirada y transporte de contenedores de punto limpio" promovido por el Ayuntamiento de El Burgo de Ebro

f. Acuerdo marco, publicidad institucional y restricción de la competencia[9]

El recurso cuestiona la configuración de los PCAP al considerar que vulnera el principio de concurrencia al permitir únicamente participar en la licitación a las empresas propietarias de medios de comunicación, excluyendo a las agencias de medios y medios digitales. Asimismo, cuestiona la limitación del número de medios a seleccionar, así como la inclusión de una condición especial de ejecución consistente en inserciones gratuitas. En definitiva, considera que la memoria que acompaña al expediente no justifica de forma suficiente y correcta la razón de dicha limitación.

El Tribunal inicia su argumentación recordando que el art. 28 LCSP establece que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales, siendo el órgano de contratación quien conoce las necesidades que deben satisfacerse mediante la licitación que se convoca.

A juicio del Tribunal la delimitación del objeto del contrato se encuentra debidamente motivada en la memoria justificativa, ya que la supuesta restricción que limita que solo las empresas propietarias de medios de comunicación puedan licitar, se encuentra debidamente justificada. En la memoria justificativa se acredita que, dado que la DPZ cuenta con personal técnico especializado, no puede justificarse la conveniencia económica o de eficacia de la suscripción de contratos de publicidad (debe distinguirse entre contratos de difusión publicitaria como el que nos ocupa de un contrato de publicidad). En este sentido recuerda la Resolución de 28 de abril de 2014 de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en la que se recomienda la utilización restrictiva de los de intermediarios en los contratos de publicidad y comunicación institucional de las entidades locales en los casos de que se disponga de medios adecuados.

En consecuencia, entiende que los PCAP no restringen la competencia, ya que responden a las necesidades del órgano de contratación para el cumplimiento y realización de sus fines, y desestima el recurso.

9 Acuerdo 37/2024, de 18 de abril, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente al Acuerdo Marco para la contratación de espacios en medios de comunicación para la inserción de las campañas de publicidad institucional de ámbito provincial de la Diputación Provincial de Zaragoza

2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón

La JCCA *Ar* emitió catorce informes en los años 2023 y 2024. De ellos, cinco se refieren a adaptación de pliegos a la LUECPA[10]; uno se refiere a cuestiones relacionadas con el contexto actual de incremento del precio y el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros[11]; otro se refiere a si el importe «total del proyecto» que menciona el párrafo segundo del art. 30.4 de la LCSP incluye o no el Impuesto sobre el Valor Añadido[12]; y el último se refiere a las prohibiciones de contratar en las entidades locales[13].

10 Informe 7/2023, de 15 de mayo de 2023. Adaptación de los pliegos tipo a la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública.

Informe 6/2023, de 25 de abril de 2023. Régimen jurídico aplicable a la elaboración de modelos de pliegos particulares de un poder adjudicador no Administración Pública.

Informe 2/2023, de 14 de febrero de 2023. Adaptación de los modelos de Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares adaptados a la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Informe 9/2022, de 22 de diciembre de 2022. Adaptación de los pliegos tipo a la puesta en funcionamiento del Registro de Licitadores regulado por Decreto 103/2022, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Registro de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como la inclusión de nuevas disposiciones en consonancia con la normativa sobre Protección de Datos e igualdad.

Informe 12/2023, de 20 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asunto: Adaptación de los pliegos tipo al Decreto-ley 2/2023, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

11 Informe 3/2023, de 28 de febrero de 2023. Cuestiones relacionadas sobre el contexto actual de incremento del precio y el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros de la Ciudad de Calatayud.

12 Informe 2/2024, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sobre si importe «total del proyecto» que menciona el párrafo segundo del artículo 30.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, incluye o no el Impuesto sobre el Valor Añadido.

13 Informe 1/2024, de 4 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Prohibiciones para contratar e incompatibilidades aplicables a los familiares de los miembros del ayuntamiento del municipio de Manzanera (Teruel).

A continuación, y respecto al resto de informes emitidos, se analiza su contenido en función de las materias sobre los que versan:

a. Cuestiones relacionadas con la contratación de actividades deportivas y culturales. Contratos de naturaleza privada, contratos de servicios y contratos de servicios a las personas

El Informe 5/2023, de 28 de marzo de 2023 aborda esta cuestión. Los contratos de servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos que celebre un Ayuntamiento se consideran contratos privados de la Administración, quedando sometidos al derecho privado en cuanto a los efectos y extinción, y a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, Libros Primero y Segundo, en lo relativo a preparación y adjudicación.

La supresión del contrato de gestión de servicios públicos por la LCSP obliga a reconducir las prestaciones de servicios bien a través de la concesión de servicios –cuando se transfiere el riesgo operacional-, bien mediante el contrato de servicios. Dentro de este último contrato, para posibilitar la prestación de servicios públicos sin transferencia de riesgo operacional al contratista, el legislador crea una especialidad cuyo objeto es la realización de prestaciones directas a favor de la ciudadanía.

El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía del artículo 312 LCSP, como variante o especialidad del contrato de servicios, en atención a su singularidad, excepciona el régimen común de los contratos de servicios por llevar aparejado un régimen que podríamos denominar "*reforzado*" de prestación.

Debe distinguirse en estos casos entre el régimen jurídico del contrato y el régimen jurídico del servicio público objeto del contrato; y será en esta reglamentación del servicio público objeto del contrato donde se deberá incluir aquella regulación que afecte a la prestación del servicio para garantizar la misma.

b. Fraccionamiento de contratos

El Informe 4/2023, de 28 de marzo de 2023 se refiere a que el fraccionamiento del objeto del contrato está prohibido siempre que su finalidad sea eludir las normas de publicidad y el procedimiento de licitación que garantice transparencia y la libre concurrencia. El proyecto de obra debe considerarse como un conjunto compuesto por partes diferenciadas que se encuentran vinculadas entre sí para garantizar la ejecución de la obra. El órgano de contratación será quien valore la naturaleza del objeto del contrato y la concurrencia de circunstancias especiales que demanden una forma de contratación diferenciada para cada una

de las partes que componen el proyecto, cuyo redactor asume la responsabilidad del contenido. La licitación de un contrato de servicios para la redacción de un proyecto de obra o para la dirección de obra se podrá realizar con los procedimientos recogidos en la legislación básica según el valor estimado del contrato. Cuando por razón de la naturaleza, especialidad o complejidad de las prestaciones a contratar sea necesario fraccionar el objeto del contrato, debe recordarse que esta circunstancia no desplaza la regla general de la licitación con lotes.

c. La contratación de los servicios jurídicos

El Informe 1/2023, de 14 de febrero de 2023 hace un estudio sobre la posible sujeción de la contratación de los servicios de representación y defensa en juicio de las Administraciones Públicas, así como el asesoramiento previo, a las previsiones de la LCSP.

Señala que la normativa europea de contratación pública responde primariamente a la necesidad de garantizar la unidad del mercado interior. En función de ello se ha optado por delimitación objetiva de su ámbito de aplicación, basada en el concepto de contrato público. La opción por una delimitación de carácter funcional, no formal, obliga a determinar si un negocio jurídico es un contrato público. Esto a veces entra en conflicto con nuestra tradición jurídica, centrada en el contrato administrativo desde la perspectiva fundamentalmente subjetiva y de la prerrogativa. La incorporación de los parámetros interpretativos funcionales sentados por el Tribunal de Justicia implica que no toda relación jurídica onerosa celebrada por un poder adjudicador haya de calificarse como contrato público, incluso si tiene naturaleza contractual.

En la Directiva 2014/24, de contratación pública, se excluyen de su ámbito material determinados servicios jurídicos. En al artículo 10, d) se establece que *«no se aplicará a aquellos contratos públicos de servicios para arbitraje y conciliación y tampoco para cualquiera de los siguientes servicios jurídicos: representación legal de un cliente por un abogado, en el sentido del artículo 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo (de libre prestación de servicios por abogados), en un arbitraje o una conciliación celebrada en un Estado miembro, un tercer país o ante una instancia internacional de conciliación o arbitraje; o en un procedimiento judicial ante los órganos jurisdiccionales o las autoridades públicas de un Estado miembro, un tercer país o ante órganos jurisdiccionales o instituciones internacionales»*.

En consecuencia, los servicios de asesoría y representación en juicio, que se refieren exclusivamente a los servicios prestados por abogados en cualquier ámbito o especialidad del Derecho, no tienen la consideración de contrato público. La solución debería ser la misma en el ámbito nacional, dado que como se recuerda en la exposición de motivos de la LCSP, su finalidad es la correcta transposición del derecho europeo.

Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 6 de junio de 2019, P. M. y otros contra Ministerraad, C264/18 (ECLI:EU:C:2019:472), relativa a la exclusión de los servicios de arbitraje y conciliación y de determinados servicios jurídicos por la Directiva de Contratación, que resuelve una cuestión prejudicial en la que se plantea si el artículo 10, letras c) y d), incisos i), ii) y v), de la Directiva 2014/24 es compatible con el principio de igualdad, en relación con el principio de subsidiariedad y con 19 los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al quedar estos servicios jurídicos excluidos de la aplicación de las normas sobre adjudicación establecidas en dicha Directiva, que sin embargo garantizan la competencia y la libre circulación en la contratación de servicios por las autoridades públicas. Para el Tribunal de Justicia no hay dudas de que esta relación jurídica está excluida de las normas de contratación pública porque no estamos en presencia de un contrato público de servicios. El motivo es el carácter singular de la prestación, basada en la confidencialidad y la prestación intelectual, lo que excluye la aplicación de las reglas de la contratación pública pues no son aplicables los principios vinculados a la tensión competitiva del mercado. En sentido concurrente, la imprescindible confianza mutua con el prestador del servicio, base sobre la que se construye la relación entre abogado y cliente.

En el ámbito de los sectores especiales, el Real Decreto Ley 3/2020 ha excluido estos negocios jurídicos. Dado que son categorías o conceptos europeos, su interpretación debe ser uniforme. Por ello hay que considerar que los servicios de defensa jurídica en procesos jurisdiccionales son contrato excluido de la LCSP y su naturaleza será de contrato privado (lo que significa que se regulan por sus propias normas, no siendo de aplicación la previsión del art. 26 LCSP, pues se refiere a contratos públicos con régimen jurídico privado).

Si el legislador español hubiera querido incluir las actividades de defensa jurídica en procesos jurisdiccionales en el ámbito de la LCSP debería haber explicitado tal decisión y haberla justificado, pues son negocios expresamente excluidos de las Directivas de contratación pública. La consideración en la LCSP como contratos no armonizados de los relativos a la defensa en juicio por abogado reproduce la previsión de la Directiva de contratación pública, que los excluye de su ámbito. En consecuencia, la consideración como servicio no armonizado en este precepto legal no implica, en modo alguno, su sometimiento a las previsiones de la LCSP.

Discrepo de esta opinión y abogo por la sujeción en este momento de los servicios jurídicos a la LCSP, tal y como ha querido el legislador nacional, a diferencia del europeo.

A propósito de la regulación de la contratación de los servicios jurídicos en la LCSP, la Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), en su núm. 11 (abril-septiembre 2019), publicaba un estudio realizado en el marco de un trabajo más amplio[14] sobre esta materia. En dicho estudio se argumentaba que los servicios jurídicos prestados al sector público no tienen una regulación específica en la LCSP equiparándose al resto de servicios, igual que ocurría con la regulación del TRLCSP, a salvo de la exclusión de la regulación armonizada de determinados servicios jurídicos, y algunas cuestiones procedimentales de poca o escasa relevancia.

Y el art. 11.2 y 3 LCSP, con la denominación *"Otros negocios y contratos excluidos",* excluye del ámbito de aplicación de la norma, únicamente, y a diferencia de la regulación contenida en la Directiva 2014/24/UE, los siguientes servicios jurídicos: *a) Las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general, es decir, los servicios jurídicos sometidos a arancel, y b) Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.* Quedan de este modo incorporados y sometidos a las previsiones de la LCSP, de forma casi incomprensible, los servicios jurídicos que la Directiva 2014/24/UE excluía de forma expresa en el art. 10.d). Únicamente, la LCSP, al regular los contratos sujetos a regulación armonizada, excluye en el art. 19.2.e) de la regulación armonizada, con independencia del valor estimado del contrato, algunos servicios jurídicos. Al contrario, sí que están sujetos a regulación armonizada el resto de servicios jurídicos, distintos de los antes señalados, cuyo importe sea superior a 750.000 euros y estén incluidos en el Anexo IV (servicios sociales y otros servicios específicos), con los Códigos CPV 79100000-5 a 79140000-7. Y pese a que la Directiva permitía para estos servicios la exclusión en los supuestos del art. 10.d), y la regulación de un procedimiento especifico simplificado para determinados servicios jurídicos, la LCSP ni los ha excluido, ni ha regulado ningún procedimiento específico.

La Directiva 2014/24/UE reconoce unas características intrínsecas especiales en la prestación de determinados servicios jurídicos, los referidos en el art. 10.d), que determinan un tratamiento específico para este tipo de servicios, y que supone la inaplicación de la misma a los contratos públicos de servicios jurídicos excluidos.

14 La contratación de los servicios jurídicos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), en su núm. 11 (abril-septiembre 2019), que puede consultarse en https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10570

En definitiva, todos estos elementos que conforman el contrato de servicios jurídicos, de asistencia y representación en juicio, configuran y dotan a estos servicios de unas características especiales. La finalidad del objeto de este tipo de contratos de servicios jurídicos es la obtención de un resultado en el que intervienen factores humanos, intelectuales y de estrategia, lo que llevan a caracterizar este servicio, al igual que otros, como un servicio de carácter intelectual. Y esta caracterización de los servicios jurídicos como servicios intelectuales, obligatoriamente, debe conducir a también a dotarlos de un tratamiento y de una regulación específica para su contratación por el sector público, regulación que no se ha abordado hasta la fecha.

Esta caracterización de los servicios jurídicos, obligatoriamente, debe conducir a dotarlos de un tratamiento y de una regulación específica para su contratación por el sector público, o bien a su exclusión del ámbito de aplicación de la LCSP, exclusión de la que existen modelos de los que tomar ejemplo en el Derecho comparado europeo.

d. Cláusulas sociales en los contratos públicos de servicios

El Informe 10/2023, de 24 de octubre de 2023, aborda la inclusión en los contratos públicos de servicios de cláusulas sociales relativas a la mejora de los salarios, planes de conciliación de la vida laboral y personal, mejoras relacionadas con la jornada, horarios y tiempo de trabajo y aplicabilidad de los artículos 31 y 35 de la LUECPA. Para que un criterio de carácter social o medioambiental pueda considerarse criterio de adjudicación, deberá cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la Directiva y, por tanto, deben estar vinculados al objeto del contrato, deben ser específicos y cuantificables objetivamente, deben respetarlos principios del derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento, debiendo publicarse y por tanto no pueden generalizarse, de modo que si no es posible evaluar en qué medida un criterio de adjudicación mejora el rendimiento del contrato y no permite una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta, no se podrán incluir en los pliegos de cláusulas administrativas como criterio de adjudicación. Se deberá estar a la literalidad de los artículos 31 y 35 de la LUECPA.

e. Régimen de contratación de las fundaciones de iniciativa pública

El Informe 9/2023, de 24 de octubre, indica que con carácter general, una fundación de iniciativa pública o, más genéricamente, una fundación del sector público es una entidad que se rige por lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por la Ley 50/2002, de 26 de di-

ciembre, de Fundaciones, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control económico-financiero y de contratación del sector público. En el art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, se establece que *"las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario"*. No existe previsión al respecto en la legislación básica de régimen local. Sin embargo, en la legislación aragonesa si existe habilitación específica, además de contemplarse la existencia de esas fundaciones del sector público local.

Una fundación, la mayoría de cuyo capital fundacional sea de origen público, se financie mayoritariamente con fondos públicos o cuente en su patronato con una mayoría de miembros designados por entidades públicas, es poder adjudicador. Incluso de no cumplir formalmente los requisitos establecidos en la LCSP, habría de examinarse su régimen para determinar si se dan los datos que en el Derecho europeo, que es susceptible de aplicación directa, configuran ese concepto jurídico, especialmente de acuerdo con el concepto funcional de actividad de interés público.

En consecuencia, deberá aplicar los procedimientos de licitación y las reglas de adjudicación de la LCSP, pero los contratos que celebre se regirán en cuanto a su ejecución y extinción por el Derecho privado, con las excepciones establecidas en la propia Ley.

Como se ha dicho, una fundación pública es poder adjudicador no Administración pública (PANAP). Por tanto, le es aplicable ese régimen específico, contemplado en los art. 315 a 320 LCSP. En sus términos literales, podría interpretarse que esos preceptos y especialmente el art. 318 contienen una considerable flexibilización de la aplicación de los procedimientos de licitación y adjudicación a los contratos no armonizados. No obstante, tanto la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado como la Abogacía del Estado han defendido en su Informe 2/2018 una interpretación finalista que supone la aplicación en bloque de las normas que regulan los procedimientos de licitación y adjudicación, sin matices. El propio legislador, al modificar el régimen de los contratos menores en el ámbito de la investigación científica parece haber partido de la consideración implícita de que el régimen de estos se aplica también a las fundaciones públicas. La lógica a que responde el diseño de los distintos procedimientos de licitación también lleva a considerar que la remisión a los mismos ha de entenderse hecha en bloque, comprendiendo también su ámbito específico de aplicación, al que deberán atenerse los PANAP en su actividad de contratación.

f. Calificación y régimen jurídico de los contratos mixtos.

El Informe 8/2023, de 29 de junio, señala que el contrato se calificará como contrato de obras, contemplado en el art. 13 LCSP, cuando el objeto del contrato consista en realizar una de las actuaciones establecidas en el Anexo I LCSP y, en consecuencia, deberá tramitarse como tal, con independencia de que el proyecto incluya bienes de equipo que deben ser empleados en las mismas mediante instalaciones fijas siempre que constituyan complemento natural de la obra y su valor suponga un reducido porcentaje en relación con el presupuesto total del proyecto.

Respecto al cambio de una unidad de proyecto por otra, podría realizarse, pero implicaría una modificación del contrato al introducir una unidad de obra cuyas características difieren de las previstas en el proyecto, con lo que sería de aplicación lo dispuesto en el art. 242 LCSP. Sin embargo, si se tratara del cambio de un modelo de producto, éste no supone un cambio de unidad siempre que, como mínimo, se mantengan las características técnicas previstas en el PPT. Cuestión distinta es la relativa a la admisibilidad de variantes, regulada en el art. 142 LCSP, que requieren para su toma en consideración por el órgano de contratación que hayan sido previstas en los pliegos e indicadas en el anuncio de licitación del contrato.

La calificación de un contrato como contrato mixto exigirá que haya vinculación directa entre las prestaciones y además una relación de complementariedad entre ellas que permitan su tratamiento como una unidad funcional.

La determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos de obras y suministros, en cuanto a su adjudicación la realiza el art. 18 LCSP, al disponer que cuando un contrato mixto contenga prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal, siguiendo el criterio establecido en la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento europeo y del Consejo, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, aplicando por tanto la regla del objeto principal del contrato con independencia de la cuantía del importe de la prestación, en función del carácter accesorio o no de las obras, para determinar el régimen jurídico de adjudicación del contrato.

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 eje-

cución 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. 209 LCSP *«los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución»*, y a la resolución del contrato se refieren varios dictámenes del Consejo Consultivo. Son diecinueve los dictámenes en materia de resolución contractual, referidos a este periodo, que mantienen la doctrina sentada por el Consejo Consultivo[15] .

15 Dictamen 224/2022, de 7 de diciembre de 2022. Resolución del contrato mixto de suministro y ejecución de obra correspondiente a la segunda fase del sistema de videovigilancia de La Puebla de Alfindén, celebrado entre ese Ayuntamiento y la empresa "D", S.L.

Dictamen 216/2022, de 7 de diciembre de 2022. Resolución del contrato de obras de rehabilitación de la antigua harinera de la Merced, celebrado entre la entidad local (Ayuntamiento de Calatayud) y la Unión Temporal de Empresas denominada "J", S.A. y "C", S.L., Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982, de 26 de mayo.

Dictamen 115/2023, de 3 de mayo de 2023. Resolución del contrato de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Aragón derivado del acuerdo marco de homologación AM/23/2021 «Suministro de aguja para cargar medicación de 19 G. y 25-30 mm. de longitud suscrito con la empresa B.D., S.A.U.».

Dictamen 75/2023, de 29 de marzo de 2023. Resolución del contrato de obras de «Adecuación / Reforma de red de baja tensión particular para suministro a repetidor de Telecomunicaciones de Jasa», celebrado entre la Diputación provincial de Huesca y la empresa a la empresa "X" S.L.

Dictamen 196/2023, de 16 de noviembre de 2023. Resolución de contrato de obras de restauración y reapertura de las piscinas cubiertas del centro deportivo municipal de La Muela (Zaragoza).

Dictamen 189/2023, de 16 de noviembre de 2023. Resolución del contrato de "Suministro de 2 camiones de 12/13 TM y 2 Furgonetas" (Lote n.º. 1) suscrito por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Dictamen 174/2023, de 20 de septiembre de 2023. Resolución del contrato administrativo correspondiente a las «OBRAS DE RENOVACION INTEGRAL DE CALLE CONCEPCION ARENAL» de la ciudad de Zaragoza, al amparo de lo dispuesto en el art. 211, de la LCSP por demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Dictamen 159/2023, de 20 de 20 de septiembre de 2023. Resolución del contrato suscrito por el Gobierno de Aragón con empresa homologada en el acuerdo marco para el suministro de catéteres y otro material para perfusión.

Dictamen 135/2023, de 8 de junio de 2023. Resolución del contrato de obra correspondiente a la instalación de dos ascensores en el edificio PIRENARIUM de Sabiñánigo (Huesca), celebrado entre ese Ayuntamiento y la empresa XXX, S.L.

Especial atención merece el Dictamen 81/2024, de 14 de mayo de 2024, por el que la Comisión del Consejo Consultivo de Aragón ha examinado e informado favorable el expediente remitido por el Rector de la Universidad de Zaragoza, sobre la resolución del contrato de «suministro de licencias de FileMaker Pro Advanced» suscrito con la entidad «E.T.S., S.L.».

Con carácter general, el incumplimiento culpable del contratista provoca, como efecto de la resolución, la incautación de la garantía constituida, en los términos previstos en el 6 art. 110.d) de la LCSP, y la indemnización de los

Dictamen 128/2023, de 8 de junio de 2023. Resolución del contrato de obras de «Prolongación de la conducción de traída de agua de boca de la localidad de Lierta, hasta un nuevo punto de captación aguas arriba del río Venia», celebrado entre el Ayuntamiento de La Sotonera (Huesca) y la empresa XXX S.L.

Dictamen 219/2023, de 19 de diciembre de 2023. Resolución del contrato de «suministro de licencia de uso de la plataforma de voto electrónico para poder organizar los procesos electorales en la Universidad de Zaragoza».

Dictamen 81/2024, de 14 de mayo de 2024. Resolución del contrato de «suministro de licencias de FileMaker Pro Advanced» suscrito por la Universidad de Zaragoza con la entidad «E.T.S., S.L.».

Dictamen 80/2024, de 14 de mayo de 2024. Resolución de contrato administrativo de obras cuyo objeto es la «sustitución de la carpintería exterior de la Casa de la Cultura de Puente Sardas, Sabiñánigo (Huesca)»,

Dictamen 69/2024, de 18 de abril de 2024. Resolución de contrato administrativo de obras para la construcción de 9 unidades de Infantil y 9 unidades de Primaria en el CPI Ana María Navales de Zaragoza, del Gobierno de Aragón.

Dictamen 60/2024, de 18 de abril de 2024. Resolución de contrato administrativo de gestión y explotación del Hotel Castillo de Ateca.

Dictamen 49/2024, de 21 de marzo de 2024. Resolución de contrato administrativo de servicios para la gestión del servicio público de «explotación del albergue municipal y piscina de Alcaine» (Teruel).

Dictamen 48/2024, de 21 de marzo de 2024. Resolución del contrato de obras de «renovación de redes y pavimentación de la c/ Los molinos», celebrado entre el Ayuntamiento de Teruel y la empresa RN S.L. por incumplimiento del contratista de su obligación principal.

Dictamen 124/2024, de 18 de julio de 2024. Resolución del contrato de obras "Reforma de la sala de calderas del IES Francés de Aranda de Teruel", celebrado entre el Servicio Provincial de Educación de Teruel y la empresa «A», S.L., por incumplimiento del contratista.

Dictamen 99/2024, de 25 de junio de 2024. Resolución del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel) para cubrir los "servicios de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria en diferentes edificios municipales".

daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante por la actuación del contratista, en lo que exceda de dicha garantía, de conformidad con el art. 213.3 de la LCSP.

Este art. 213.3 de la LCSP ha de ponerse en relación con el 113 del RGLCAP, que dispone que *«En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración»*. Para su fijación, si procede, deberá considerarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, ya en Sentencia de 9 de diciembre de 1980, declaró que *«(…) debiendo tenerse presente en esta materia de indemnización de daños y perjuicios la constante jurisprudencia que exige al que pretende hacer efectivo tal derecho que acredite la existencia real y efectiva de los daños, pues sólo podrán ser tomados en consideración aquellos perjuicios efectivos sufridos que estén suficientemente demostrados por cálculos obtenidos de datos fundados en valores reales y no meramente hipotéticos de resultados posibles pero no seguros»*.

En el presente caso, por tratarse de un contrato por procedimiento simplificado abreviado no se ha constituido garantía. Sin embargo, la inexistencia de garantía no es óbice para que en un caso como el presente de incumplimiento culpable del contratista, la resolución del contrato determine además la obligación del contratista de indemnizar a la administración los daños y perjuicios ocasionados por dicho incumplimiento. Esta obligación, que se establecía ya en el acuerdo de inicio del procedimiento se recoge también en la propuesta de resolución remitiendo en su caso a la determinación y acreditación de los mismos en el correspondiente procedimiento contradictorio.

Sobre cuáles pueden ser los daños y perjuicios que la Administración puede reclamar en caso de resolución por incumplimiento culpable, el Dictamen del Consejo de Estado 116/2015 de 3 de octubre recoge que como mínimo, serán los derivados de actuaciones tendentes a resolver el contrato y licitar uno nuevo con el consiguiente retraso en la satisfacción de la finalidad pública perseguida por el contrato.

En el presente caso es preciso reiterar las necesidades que la administración universitaria satisface con dicho contrato de suministro que no es otro que la adecuada utilización autorizada de determinadas bases de datos y otras aplicaciones. El uso legítimo de las mismas requiere la existencia de tales licencias, por lo que en el supuesto de inexistencia de las mismas o bien no se pueden utilizar (con las consecuencias derivadas de interrupción de los mismos) o bien habrá tenido la administración que obtener la prórroga de las existentes, con los

costes que ello haya podido originar. Estos hipotéticos gastos serán los que deberían acreditarse por la administración en el consecutivo procedimiento de determinación de los daños y perjuicios.

b. Interpretación de los contratos

Entre las competencias asignadas al Consejo Consultivo de Aragón se encuentra la de ser consultado preceptivamente en la *«interpretación (...) de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista»* (art. 15.8 de la Ley 1/2009 y arts. 13 y 19 del Decreto 148/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón). El art. 191.3.a) LCSP, establece que será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista. Un dictamen del Consejo Consultivo de Aragón en el ejercicio 2024 merece especial atención[16]. El Dictamen 98/2024, de 25 de junio de 2024, sobre la interpretación del contrato administrativo «prestación del servicio de bar de la tercera edad» suscrito por el Ayuntamiento de Albalate de Cinca (Huesca). El Consejo, previamente, pone de manifiesto la modalidad contractual ante la que nos encontramos, esto es, un contrato administrativo especial, modalidad que no parece adecuada a la legislación vigente en el momento de la contratación.

Así, en un supuesto similar al que es objeto del dictamen, se pronunció ya la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Recomendación de 9 de abril de 2019 (expediente núm. 87/18), que, por una parte, descarta la posibilidad de calificar este tipo de contratos (prestación de servicio de bar, restaurante y/o cafeteria en dependencias de dominio público) como de naturaleza administrativa especial tras la entrada en vigor de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero:

> *"En definitiva, y teniendo en cuenta la amplia delimitación del objeto contractual del contrato de servicios, la prestación del servicio de bar, restaurante o cafeteria en dependencias calificadas como dominio público no debe ser calificada como contrato administrativo especial, sino que, a pesar de que pueden aparentemente seguirse cumpliendo las condiciones que tradicionalmente hemos predicado de la categoría de contratos administrativos especiales, deben calificarse como un contrato de servicios o como un contrato de*

16 Dictamen 98/2024, de 25 de junio de 2024. Interpretación del contrato administrativo «prestación del servicio de bar de la tercera edad» suscrito por el Ayuntamiento de Albalate de Cinca (Huesca).

concesión de servicios. Será la definición de los términos del contrato la que permita al exégeta optar por una u otra solución en cada caso, sin que sea posible dar una solución general y única, lo que se advera si tenemos en consideración, por ejemplo, los pronunciamientos de diversos tribunales de recursos contractuales u otros órganos consultivos según los cuales la misma especie de contrato ha sido calificada como un contrato de servicios o como una concesión de servicios. Esta conclusión es, por demás, congruente con la evolución de la legislación española sobre contratos públicos, en la cual se observa una pérdida de importancia de los contratos administrativos especiales, que si bien se han mantenido en el vigente texto legal, aparentan ser ahora una categoría cuasi residual en la práctica cuya definición tiene una peculiaridad característica que impide que califiquemos de contrato administrativo especial a aquel que pueda incardinarse en un contrato administrativo típico, como es el caso que se nos plantea".

Además de la elección errónea de la modalidad contractual, es preciso referirse también a la modalidad procedimental que se utilizó, esto es, la contratación menor, la cual tampoco parece ajustarse al objetivo del servicio y, además, se celebró dicho contrato menor incumpliendo todos los límites tanto materiales como formales del mismo. El incumplimiento de estos requisitos y del plazo de duración puesto de manifiesto por la secretaria interventora del ayuntamiento es el origen del procedimiento de resolución de incidencias que se ha llevado a cabo entre el Ayuntamiento y la contratista.

El Consejo Consultivo debe pronunciarse sobre la propuesta de interpretación del contrato, que acuerda la finalización del procedimiento por aplicación de los términos de duración del mismo en el PCAP, habiendo finalizado el contrato con fecha de octubre de 2022. La propuesta plantea la resolución de diversas incidencias (sobre duración del plazo, actas de incumplimiento y abonos del suministro eléctrico) pero es «reconvertida» en una propuesta sobre finalización del contrato por expiración de su plazo.

En efecto los contratos se extinguen por su cumplimiento o resolución. En el presente caso los términos literales y claros del pliego determinan la declaración de finalización del contrato, reconvirtiendo la propuesta de interpretación en una propuesta únicamente de extinción del contrato. Y ello por cuanto estamos ante un contrato extinguido, y, por consiguiente, no cabe un expediente de interpretación o resolución de incidencias de ejecución en un contrato extinguido que se encuentra en situación de una suerte de prórroga tácita más allá de lo previsto en el contrato original y en la documentación contractual. En estos términos se pronunció el Consejo en informe n.º *49/2024 con relación a un expediente de resolución tramitado en un contrato extinguido*.

De modo se entiende acreditado en el expediente que dicho contrato está extinguido, no siendo posible por lo tanto el expediente de interpretación. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de Resolución del Ayuntamiento que declara la extinción de dicho contrato, determinando los efectos de la misma.

El Consejo considera que a la vista de los términos «de reconversión» utilizados que la propuesta se ajusta a los únicos términos posibles que son la declaración de extinción del contrato, y no la resolución de incidencias de ejecución o interpretación del contrato.

V. CONCLUSIONES

La contratación pública constituye un pilar fundamental en la gestión de los recursos públicos y en el desarrollo de las políticas públicas y persigue dar utilidades suplementarias a los vastos recursos financieros movilizados por la contratación de las distintas Administraciones públicas, entre ellas la local, para la consecución de objetivos relacionados con la protección ambiental, la protección social y la innovación.

Las constantes modificaciones de la legislación de contratos del sector público, ya sea por la necesidad de introducir reformas de la UE o bien por la necesidad constante de implementar políticas públicas estratégicas a nivel nacional, generan gran inseguridad jurídica en los operadores económicos y jurídicos.

Sería aconsejable, aunque no es ésta la tendencia, establecer un marco legal de reformas más estable y predecible, así como modificar la técnica legislativa utilizada de introducir las reformas a través de normas sectoriales.

De igual modo sería aconsejable revisar y simplificar la normativa en una materia tan compleja como la contratación del sector público. Debe buscarse la sencillez, la claridad (como se intenta en las directivas europeas), que es lo que necesitan los operadores jurídicos y las entidades locales como órganos de contratación.

Por último, sería deseable una interpretación y aplicación uniforme de la ley, así como de la doctrina que emana de los órganos de resolución de recursos en materia contractual y que es especialmente complejo y, a veces divergente, en la consideración de los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución de los contratos en lo que se ha venido en llamar la *"contratación estratégica"*.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Carbonero Gallardo, José Miguel (2023). *"Reflexión acerca de la regulación de los criterios de adjudicación",* en "Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación, dirigido por Jaime Pintos Santiago, pp. 697-711, editado por Editorial Aranzadi S.A.U., ISBN: 978-84-1125-034-4.

Chinchilla Peinado, Juan Antonio (2018). "La preparación del contrato". La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Iurisutilitas.es (pp. 82-115).

Díez Sastre, Silvia (2017). *"Análisis de las novedades en el ámbito de aplicación de la normativa contractual"*. Anuario Aragonés de Gobierno Local 2016, (pp. 319-358).

Martínez Pallarés, Pedro Luis (2014). *Informe "La Planta Local tras la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Esperando a Godot."* Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.º 7, junio 2014 (pp. 70-82).

Medina Guerrero Manuel (2014). *"La Reforma del Régimen Local: Una honda transformación de las relaciones intergubernamentales"*. Cuadernos de Derecho Local, Número Monográfico sobre Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley 27/13, n.º 34, febrero 2014 (pp. 147-181).

Rubio Beltrán, Jesús (2019). *"La contratación de los servicios jurídicos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público"*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) Núm. 11 (abril-septiembre 2019), pp. 184-203 https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10570

Rubio Beltrán, Jesús (2019). *"Un comentario al Informe 4/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en la regulación de la contratación de los servicios jurídicos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público",* en Observatorio de Contratación Pública (OCP) (10/06/2019), http://obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.504/chk.8569abe1c8748327971530236ab6340b

Rubio Beltrán, Jesús (2024). *"La publicidad institucional: licitación a través de acuerdo marco y restricción de la competencia*", en "Retos de la contratación pública y del derecho de la competencia", dirigido por Javier Guillén Caramés Caramés y María Hernando Rydings, pp. 285-316, editado por Aranzadi La Ley, Colección Estudios, ISBN: 978-84-10296-54-1, ISBN digital: 978-84-10296-55-8.

Sanmartín Mora, María Asunción (2013). *"El contrato de patrocinio publicitario en el ámbito de las Administraciones Públicas"*, Revista de Estudios Locales, número monográfico 2013, Cuestiones teóricas y prácticas sobre la contratación pública local, coordinado por Jesús Colás Tenas y Silvia Díez Sastre.

Sanmartín Mora, María Asunción (2015) *"La incidencia de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la adjudicación de los contratos de publicidad institucional"*, Revista de Contratación Administrativa Práctica, núm. 138, año 15, julio-agosto de 2015. Wolters Kluwer.

Sanmartín Mora, María Asunción (2018). *"La contratación de prestaciones de carácter intelectual en la Ley 9/2017 de contratos del sector público"*. Observatorio de Contratación Pública. http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.342/relcategoria.121/relmenu.3/chk.22526a1a262b-201d1ee7b78e398eb1e7 (Consultado: 15/04/2025).

Sanmartín Mora, María Asunción (2020). *"La compra de espacios publicitarios en medios de comunicación por una administración pública"*, Contratación Administrativa Práctica n.º 168, julio-agosto 2020, Editorial Wolters Kluwer.

Informe en materia de empleo público en Aragón (2023-2024

Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagustín Sánchez

Funcionarios del Servicio de Asistencia Jurídica (Letrados)
Diputación Provincial de Huesca[1]

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Estado. 2.Aragón. III. JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS RELEVANTES. 1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 3. Tribunal Constitucional. 4. Tribunal Supremo. 5. Tribunales Superiores de Justicia. 6. Juzgados IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se abordan novedades normativas y resoluciones judiciales en el período comprendido entre mayo de 2024 y enero de 2025, que se han considerado de interés para el tráfico jurídico y la práctica de las entidades locales, incluyendo, en su caso, una breve reflexión sobre las mismas.

II. NOVEDADES NORMATIVAS DE EMPLEO PÚBLICO

1. Estado

Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección

1 Ambos trabajan como letrados en el servicio de asistencia jurídica de la Diputación provincial de Huesca.

por desempleo (BOE núm. 124 de 22/5/202). Este Real Decreto-ley 2/2024, cuya entrada en vigor tuvo lugar el día 23 de mayo siguiente (DF 14) tiene interés para las entidades locales por la modificación del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) en materia de flexibilización horaria en la jornada por conciliación de la vida familiar y laboral[2], añadiendo al art. 47 un nuevo párrafo que obliga a adoptar medidas de flexibilización horaria para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos que tengan a su cargo a hijos e hijas menores de doce años, así como de los empleados públicos que tengan necesidades de cuidado respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado, así como de otras personas que convivan en el mismo domicilio, y que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos.

Esta obligación de adopción de medidas de flexibilización horaria en orden a la conciliación de la vida familiar y laboral deberá ser concretada por cada entidad local, sin mayor precisión regulatoria por la norma, la previa negociación colectiva y consiguiente acuerdo del órgano competente para la determinación de la jornada.

Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (BOE núm. 155 de 27/06/2024). Este RDL[3] en su art. 6 incluye un incremento retributivo del personal al servicio del sector público para el año 2024, de forma similar a lo ocurrido en los años anteriores, desde la aprobación del Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI.

Se contemplan dos incrementos retributivos, uno fijo y otro variable, que se aplican sobre las cuantías vigentes a 31 de diciembre de 2023, pero teniendo en cuenta que lo son una vez incrementadas con todos los incrementos establecidos en la Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado para el 2023:

- incremento fijo: permite un incremento del 2'0%, que se aplicó con efectos del 1 de enero de 2024.

2 La modificación sobre permiso de lactancia que la norma introduce en el art. 37.4, no es de aplicación al personal laboral empleado público, derivado de lo dispuesto en el art. 7.2 TREBEP, por lo que no es objeto de comentario.

3 En el BOE de 25/07/2024 se publica la Resolución de 23 de julio de 2024, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación.

- incremento variable. Con efectos de 1 de enero de 2024, se podrá aplicar, un incremento retributivo adicional y consolidable del 0,5%, respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2023, si la suma de la variación del IPCA de los años 2022, 2023 y 2024 superara el incremento retributivo fijo acumulado de 2022, 2023 y 2024, hecho que se ha producido. A estos efectos, una vez publicados por el INE los datos del IPCA del año 2024, se aprobará la aplicación de este incremento mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, que se publicará en el BOE[4].

La norma recuerda que estos incrementos de cuantías lo son en términos de homogeneidad tanto en el número de efectivos como en la antigüedad de los mismos. Respecto de los gastos de acción social se acuerda la congelación de estos gastos que no podrán superar los del año 2023, si bien la cuantía de los gastos de acción social del personal laboral se calculará en términos de homogeneidad respecto del número de efectivos.

Nuevamente se vuelve a autoriza a las Administraciones Públicas para que puedan hacer aportaciones a Planes de Pensiones o Contratos de Seguros Colectivos, sin superar el incremento global fijado con estos incrementos retributivos.

La masa salarial del personal laboral podrá incrementarse en el porcentaje máximo previsto en los apartados anteriores aunque calculado en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Como en años anteriores el incremento retributivo no se establece como obligatorio ya que como podemos comprobar utiliza el término "podrá". Sin embargo en relación con el personal funcionario de Administración Local de Aragón los incrementos de las retribuciones básicas, trienios y complementos de destino resultan automáticos, no así los incrementos del complemento específico y demás retribuciones complementarias, que salvo previsión expresa de los acuerdos de condiciones de los funcionarios, necesitan proceso negociador y acuerdo plenario. Para el personal laboral habrá que estar a los convenios o acuerdos equivalentes, recomendando negociación y aprobación en pleno.

Real Decreto 656/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2024. En el BOE núm. 160, de 3 de julio, se publicó este Real Decreto que si bien es de aplicación al Estado resulta de interés para las entidades locales a la hora de aprobar su oferta de empleo público en estos aspectos:

1. Da un criterio interpretativo importante en cuanto considera prorrogada la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Es-

4 A la fecha de realización de este trabajo todavía no se ha adoptado este Acuerdo.

tado para el año 2023, y, por tanto, la oferta que se apruebe debe serlo respetando las limitaciones incluidas en esta norma legal.

2. La Disposición adicional primera, al igual que en ejercicios anteriores, determina que las corporaciones locales que aprueben su oferta de empleo público deben remitir los acuerdos aprobatorios de la misma, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, a la Administración General del Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.1 de la Ley 7/1985 y a los efectos, en su caso, de lo establecido en el art. 65.1 de la misma ley.
3. Si bien no resulta de aplicación para las ofertas de las entidades locales, de su lectura pueden extraerse con carácter orientativo reglas de ejecución de las ofertas para su adopción por las administraciones locales al aprobar sus ofertas. Por ejemplo, y reiterando lo dispuesto en el art. 108.2 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, los calendarios que se auto impone la administración estatal, con la obligación de que las convocatorias se publiquen en el BOE el mismo año natural de la oferta y ejecutarse en el plazo máximo de dos años desde su publicación, y las respectivas fases de oposición en un año, salvo causa motivada. Así se evita la caducidad de la oferta de empleo público ex art. 70 TREBEP.
4. La Oferta aprobada recoge igualmente las plazas que se convocan de funcionarios con habilitación de carácter nacional en su Anexo IV.

Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres En el BOE núm. 186, de 2 de agosto, se publica esta Ley Orgánica que introduce modificaciones en diversa normativa con el fin de incorporar la obligatoriedad de representación equilibrada entre hombres y mujeres en por ejemplo, listas electorales, salvo para municipios de hasta 3.000 habitantes u órganos de decisión del sector público estatal.

En materia de empleo público -y con naturaleza de ley ordinaria- encontramos la disposición final décima que modifica la letra d) del artículo 49 del TREBEP, relativo al permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria a los casos de violencia sexual, algo que se hace igualmente respecto del personal laboral mediante la modificación del Estatuto de los Trabajadores en este sentido.

También la Ley modifica dos preceptos del TREBEP para equiparar el régimen aplicable a funcionarias en los casos de violencia sexual a los de violencia de género: el artículo 82, sobre movilidad por razón de violencia de género, violencia sexual y violencia terrorista; y la letra d) del apartado 1, el primer párrafo del apartado 5 y el primer párrafo del apartado 6 del artículo 89, referidos a la

situación administrativa de excedencia, de modo que se regula conjuntamente la excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual.

También se modifica por la DF 9ª en la misma línea el Estatuto de los Trabajadores:- artículo 37.8, extendiendo el régimen reducción de la jornada que ya había para víctimas de violencia de género o de víctimas del terrorismo a las de violencia sexual; artículo 40.4, que extiende a las víctimas de violencia sexual que por este motivo deban abandonar su puesto de trabajo el derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo, del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquier otro de sus centros de trabajo; letra n) del artículo 45.1, y letra m) del art. 49, recogiendo respectivamente como causa de suspensión o extinción del contrato de trabajo la decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género o de violencia sexual; se modifica la letra b) del 53.4, recogiendo como nula la extinción de un contrato de trabajo por causas objetivas de las personas trabajadoras víctimas de violencia sexual por el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva o de los derechos reconocidos en esta ley para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral; y, por último, se modifica la letra b) del apartado 5 del artículo 55, considerando nulo el despido disciplinario en el mismo caso que el señalado anteriormente.

Real Decreto 1026/2024, de 8 de octubre, por el que se desarrolla el conjunto planificado de las medidas para la igualdad y no discriminación de las personas LGTBI en las empresas.

Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales. En su disposición final primera añade un nuevo párrafo e) al artículo 172.2, referido a las clases que componen la Subescala de Servicios Especiales con la siguiente redacción: «e) Agentes forestales y medioambientales.» E igualmente añade un nuevo artículo 175 bis, conforme al cual "Se integrarán en la clase de agentes forestales y medioambientales las personas funcionarias que tengan asignadas funciones de vigilancia, policía y custodia de bienes medioambientales y forestales (...)".

Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa. Publicada en el «BOE» núm. 275, de 14/11/2024 incluye, con carácter de ley ordinaria, en su D.A. 3.ª la doctrina jurisprudencial respecto a la garantía de indemnidad de los trabajadores, ampliando la misma frente a cualquier actuación efectuada ante la empresa o ante una actuación administrativa o judicial destinada a la reclamación de sus derechos laborales, extendiéndola al cónyuge, pareja de hecho y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que presten servicios en la misma empresa.

Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) (BOE núm. 288, de 29 de noviembre de 2024). En su D.F. 2.ª modifica la Ley del Estatuto de los Trabajadores, regulando un nuevo permiso retribuido para el personal laboral de hasta cuatro días, añadiendo para ello una nueva letra g) al artículo 37.3, cuando se den las siguientes circunstancias:

- No sea posible acceder al centro de trabajo o transitar por las vías de circulación necesarias para acudir al mismo
- Se den por parte de las autoridades competentes recomendaciones, limitaciones o prohibiciones al desplazamiento
- Concurra una situación de riesgo grave e inminente, incluidas las derivadas de una catástrofe o fenómeno meteorológico adverso.

Este permiso podrá prolongarse en caso de mantenerse esas circunstancias, sin perjuicio de que pueda dar lugar a la tramitación de un expediente de regulación temporal de empleo por fuerza mayor. En este precepto se fomenta para estos casos el trabajo a distancia (teletrabajo) cuando la naturaleza de la prestación laboral sea compatible.

Se introduce también una nueva letra e) en el artículo 64.4, estableciendo el derecho de la representación legal de las personas trabajadoras a ser informada por la empresa de las medidas de actuación previstas con motivo de la activación de alertas por catástrofes y otros fenómenos atmosféricos adversos.

Por último, se modifica el apartado 1 del artículo 85, al señalar que en la negociación de los convenios colectivos deberán incluirse protocolos de actuación que recojan medidas de prevención de riesgos específicamente referidas a la actuación frente a catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adverso.

Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (BOE 309, de 24 de diciembre). Se modifica, en primer lugar, el artículo 210 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social con el objetivo de incentivar la permanencia en la actividad. Esta norma permite también compatibilizar la pensión de jubilación con otro trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan, modificando la redacción del art. 213. Se modifica el artículo 214 recogiendo una nueva regulación de la jubilación activa.

Se incluyen cambios en el régimen de la jubilación parcial -art. 215- : para los trabajadores que se jubilan parcialmente habiendo cumplido la edad ordinaria de jubilación la reforma afecta a la reducción de jornada, que se amplía hasta

un máximo del 75 por ciento (hasta ahora era un 50 por ciento); y para los que se jubilan anticipadamente se amplía de dos a tres años la posibilidad de anticipo de la edad de jubilación, con una reducción de la jornada de entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 75 por ciento (hasta ahora del 50 por ciento, pudiendo alcanzar el 75 por ciento solo en los supuestos en que el trabajador relevista se contrata a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida), si bien en los supuestos de anticipación superior a dos años la reducción de jornada permitida durante el primer año es menor, entre un 20 y un 33 por ciento.

A su vez, en todos los casos de jubilación parcial anticipada, los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de dicha jubilación tendrán carácter indefinido y a tiempo completo, debiendo mantenerse al menos durante los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial. En este sentido el decreto Ley modifica el texto refundido de la ley de la Seguridad social y el art. 12 del Texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores.

Esta condición creemos limita -si no impide- que las entidades locales, como el resto de administraciones públicas, puedan acogerse a las jubilaciones parciales anticipadas con contrato de relevo al tener este que ser indefinido y a tiempo completo, puesto que ello requeriría duplicar las plazas y puestos durante el tiempo en que los dos contratos siguen en vigor y proceder a la realización del previo proceso selectivo siempre que el régimen de la oferta de empleo público del correspondiente ejercicio lo autorice. Anteriormente la modalidad del contrato de relevo contemplaba tanto la posibilidad de duración indefinida como la de duración determinada hasta la jubilación del relevado.

Para los supuestos de los trabajadores que se jubilan parcialmente habiendo cumplido la edad ordinaria de jubilación no se requiere la celebración simultánea de un contrato de relevo, y si este se quisiera formalizar podrá serlo a jornada parcial -como mínimo la queda deja vacante el jubilado parcial-, de duración indefinida o de duración determinada, en este caso, coincidente con el tiempo en que se mantenga la jubilación parcial y, en todo caso, como mínimo de un año (art. 12. 7 TRET).

Conforme a la DT única, los contratos de relevo celebrados con anterioridad de la entrada en vigor de este real decreto-ley se seguirán rigiendo por la normativa vigente en el momento de su concertación. Estos cambios sobre el contrato de relevo entrarán en vigor, conforme a la DF 3.ª, el 1 de abril de 2025.

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE núm. 3, de 3 de enero) De esta norma destacamos, en relación al empleo público local dos previsiones, con entrada en

vigor el 3 de abril siguiente, y para las que la ley tiene carácter de ley ordinaria (DF 37.ª), lo siguiente:

- DF 27.ª, referida a la modificación de los artículos 50, 53.4 b) y 55.5 b) TRET. La primera de ellas en el sentido de concretar cuándo se entiende causa justa para extinguir la relación laboral por parte del trabajador en caso de falta de pago o retrasos continuados en el salario, concretando que " Sin perjuicio de otros supuestos que por el juez, la jueza o el tribunal puedan considerarse causa justa a estos efectos, se entenderá que hay retraso cuando se supere en quince días la fecha fijada para el abono del salario, concurriendo la causa cuando se adeuden al trabajador o la trabajadora, en el período de un año, tres mensualidades completas de salario, aún no consecutivas, o cuando concurra retraso en el pago del salario durante seis meses, aún no consecutivos."

  Las modificaciones de los art. 53.4 y 55.5 b) reflejan como causa de nulidad de la decisión extintiva del empresario por causas objetivas y del despido disciplinario, respectivamente, respecto de las trabajadores que hayan solicitado o estén disfrutando de adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral, reguladas en el art. 34.8.
- DF 7.ª, completada con la DT 14.ª, referida a los F.C.H.C.N, modificándose el punto 7 de la DA 2.ª de la Ley 7/1985, en el sentido de dar competencia a la Comunidad autónoma del País Vasco en todas las facultades que todas las facultades previstas en el citado artículo 92.bis respecto a dicho personal, incluyendo entre las mismas "la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativa"[5].

5 Esta previsión había sido ya introducida por el apartado siete del artículo 128 del R.D Ley 6/2023, de 19 de diciembre, y, anteriormente, por la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que había sido declarada inconstitucional por S 67/2024 de 23 de abril de 2024 por desbordar el contenido posible de una ley de presupuestos

2. Aragón

Acuerdo del Gobierno de Aragón de 19 de junio de 2024 que fijó cuantías por participación en tribunales de selección (BOA núm. 128 del 3 de julio) Este Acuerdo fija cuantías por participación en tribunales de selección, sin diferenciar clases de estos por grupo de titulación, de 80,30 € por sesión para el Presidente y Secretario y de 74,95 € para vocales y asesores.

Consideramos que este Acuerdo no es de aplicación al ámbito local, que se rige en su integridad por el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, al entrar dentro de su ámbito de aplicación las entidades locales -art. 2.1 e)-. Recordemos que el art. 157 del TRRL -cuyo carácter básico o no debe inferirse de la legislación estatal vigente- expresamente dispone que "las indemnizaciones por razón del servicio o por residencia en ciertos lugares del territorio nacional del personal al servicio de las Corporaciones locales que tengan derecho a ellas, serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración del Estado".

Tomando en consideración razones prácticas de seguridad en el uso de fondos públicos, que el Acuerdo del Gobierno de Aragón expresamente fija su ámbito a los procesos selectivos para la Administración General autonómica, que pudiera inferirse que el RD 462/2002 es de carácter básico, y la previsión de aplicación de este al ámbito local, no procedería a nuestro juicio en esta materia invocar el art. 235.3 de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón para extender al ámbito local sus efectos.

III. JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS RELEVANTES

1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -Asunto Ferrero Quintana contra España, n.º 2669/2019- de fecha 26 de noviembre de 2024. Amparo de la diferencia de trato en función de la edad. Alegada discriminación por razón de edad de un candidato a acceder a la condición de agente de escala básica de la policía autonómica vasca, el Tribunal entiende que el límite general de acceso consistente en ser menor de 35 años al momento de presentar la solicitud -contrastado con la prohibición general de discriminación- se considera adecuada al objetivo de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía en cuestión, y no va más allá de lo necesario para lograr este objetivo. Y ello dadas las funciones ejercidas, que implican una aptitud física considerada con respecto a los años de servicio que deben completarse

después de haber accedido a esa condición, y para cuya determinación el legislador goza, motivadamente, de un amplio margen de apreciación.[6]

2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE de 13 de junio de 2024 (Asuntos acumulados 331/22 y 332/23). La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido, puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del derecho nacional.

3. Tribunal Constitucional

Sentencia 104/2024, de 9 de septiembre. Recurso de amparo 4054-2022. Vulneración del derecho a la tutela judicial en relación con los derechos de defensa y a la asistencia letrada de funcionarios. Anulación de las resoluciones judiciales que consideran gastos indebidos, a efectos de resarcimiento de costas, los honorarios del abogado en el supuesto de defensa de los derechos estatutarios de personal funcionarios en los que no sea preceptiva la intervención de este profesional.

Sentencia 140/2024 de 6 de noviembre. Cuestión de inconstitucionalidad 6694-2023. Principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo y de protección de la familia y de los hijos. Inconstitucionalidad de la regulación legal de los permisos por nacimiento y cuidado de menor que omite la posibilidad de que las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, puedan ampliar su permiso por nacimiento disfrutando del permiso que correspondería al otro progenitor, caso de existir. Se concluye que, "en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, en las familias monoparentales el permiso a que hace referencia el artículo 48.4 ET, y en relación con él el artículo 177 LGSS, ha de ser interpretado en el sentido de adicionarse al per-

6 Recordemos que la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, en su art. 24, también establece el requisito de edad de no superar los 35 años.

miso del primer párrafo para la madre biológica (16 semanas), el previsto en el segundo para progenitor distinto (10 semanas, al excluirse las 6 primeras)."[7]

4. Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 731 de 23 de mayo de 2024, (Rec. 1974/2021). Ascenso o reclasificación. El personal laboral fijo no puede ser clasificado en un grupo profesional superior al que ostenta, a pesar de que desempeñe dichas funciones desde el inicio de la relación laboral, dada la peculiaridad del régimen de acceso al empleo público y los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que son de aplicación. Se reconoce el derecho a percibir las diferencias retributivas pertinentes.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo contencioso, n.º 979 de 4 de junio (rec. 6399/2022). Criterio de desempate. El servicio de empleo, en su labor de intermediación, puede servirse como criterio de desempate de la prioridad en la presentación de solicitudes para una determinada oferta procedente de las Administraciones Públicas, siempre que a la igualdad que lo hace necesario se haya llegado mediante la aplicación de criterios coherentes con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Recomendamos que las bases de las distintas convocatorias recojan expresamente los concretos criterios de desempate atendiendo a la naturaleza de las plazas a cubrir, según interese a la entidad local.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala 4º de lo Social (rec. 472/2021) de 11 de junio de 2024. Crédito horario. La empresa puede requerir justificación genérica - asamblea, congreso, reunión...- del uso del crédito horario a los representantes de las personas trabajadoras. Si la empresa exigiese un conocimiento pormenorizado de la actividad, contravendría los Convenios 87 y 98 de la OIT. El interés de la sentencia, más allá del caso concreto, reside en la pormenorizada exposición de la doctrina constitucional y jurisprudencial sobre crédito horario y libertad sindical, para concluir que, en los términos fijados de requerimiento genérico, no se produce vulneración del derecho a la libertad sindical.

7 Posteriormente, y en el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo – Sala 3ª de lo Contencioso- n.º 1928 de fecha 5 de diciembre 2024 (rec.8609/2023). Curiosamente, la Sentencia TSJ de Murcia, Sala de lo Social, n.º 12 de 9 de enero de 2025 (Rec. 228/2023), tras indicar que se acoge la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en sentencia 140/2024, de 6 de noviembre, declara el derecho de una madre de familia monoparental a que se le abone la prestación económica por nacimiento y cuidado de menor durante un total de 32 semanas.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo Contencioso- n.º 1078 de fecha 18 Jun. 2024 (Rec. 2644/2022). Reconocimiento del grado personal a personal interino. El TS determina, al amparo del Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, y en coherencia con su finalidad, que si la relación de empleo temporal es de larga duración, con abuso de la condición de interino, tal funcionario interino tiene derecho al reconocimiento del grado en las mismas condiciones que los funcionarios de carrera. La rotundidad de esta sentencia no deja lugar a dudas sobre el derecho a la adquisición de grado personal por el personal interino, con esa matización -importante- de que se parta de una relación de empleo temporal de larga duración[8] En la Sentencia TSJ de Aragón, n º 446 de 18 de octubre de 2024 (n.º rec. 674/2022), se recoge esta misma doctrina referido a un funcionario autonómico.

A nuestro juicio todavía se mantienen zonas ambiguas o confusas en relación con ese reconocimiento o consolidación, que deberá aclarar la jurisprudencia, por ejemplo, si ese reconocimiento del grado al personal interino se limita al concreto Cuerpo o Escala que se desempeña o si sus efectos se extienden en un ulterior desempeño o carrera en puestos de otras Administraciones distintas a la que lo ha reconocido.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo contencioso, n.º 1116 de 24 de junio (rec. 1989/2022). Colegiación en la relación funcionarial. No es preceptiva la Colegiación de Aparejadores y Arquitectos Técnicos para el desempeño de su relación funcionarial. La Sala no aprecia ningún motivo por el que el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos haya de considerarse tácitamente derogado. Entre otras cuestiones se señala que la reserva de ley del art. 36 de la Constitución para establecer el régimen jurídico de las profesiones tituladas, no es exigible con respecto a los reglamentos preconstitucionales. Véase, en este sentido, la STC 194/1998.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo contencioso, n.º 1164 de 1 de julio (rec. 2971/2022). Compatibilidad personal laboral fijo discontinuo para dos puestos en el sector público. El TS entiende que el periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal laboral temporal fijo discontinuo debe considerarse compatible con el desempeño de una segunda actividad en el sector público, siempre que éste se lleve a cabo dentro del periodo de inactividad laboral de la actividad discontinua y no impida o menos-

8 Sobre reconocimiento de grado a personal interino ya se había pronunciado, por ejemplo, la STS 7 noviembre 2018 (Rec. 1781/2017).

cabe el estricto cumplimiento de los deberes inherentes a ella ni comprometa la imparcialidad o independencia de su desempeño.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo contencioso, n.º 1165 de 1 de julio (rec. 2678/2022). Alcance de las facultades del órgano jurisdiccional en cese por libre designación. Se reitera jurisprudencia y el Tribunal declara que sí cabe oponer frente al cese en un puesto de libre designación que los hechos que se alegan como determinantes son inciertos, lo que valora el juez atendiendo a lo alegado y, en su caso, a las pruebas practicadas conforme a las reglas de la carga probatoria.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, n.º 1499 de 25 de septiembre de 2024 (Rec. 3136/2023). Retribución policía local en vacaciones. Tras reiterar su doctrina en las Ss. TS 784/2024, de 9 de mayo (recurso de casación 830/2022) y 1192/2024 de 4 de julio (recurso de casación 9062/2022), determina que cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, n.º 1519/2024 de 26 de septiembre de 2024 (rec. n.º 5564/2022). Valoración de los servicios prestados en proceso de estabilización. La excepcionalidad de estos procesos selectivos, su finalidad legítima de reducción de la temporalidad y el que sea por una sola vez, pueden fundamentar una mayor valoración de la experiencia previa en la Administración convocante pero no sin la adecuada justificación de la diferencia.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, n.º 1561 de 7 de octubre de 2024 (rec. n.º 5564/2022). Reconocimiento servicios previos en empresa externa. Pretendido el reconocimiento como servicios efectivos a la administración respecto de los prestados por el trabajador a través de una empresa externa a la propia administración, el TS considera que sí cabe reconocer como servicios previos los prestados mediante una cesión de trabajadores que se repute ilegal (ex art. 43.2 TRET); ahora bien, debe mediar una previa declaración formal en tal sentido por el orden jurisdiccional laboral, atendido que lo contrario colisionaría con el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa y con la carga que pesa sobre el interesado de presentar su solicitud a la Administración acompañada de esa declaración del orden social.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3º de lo contencioso, n.º 1809 de 13 de noviembre de 2024 (rec. n.º 3563/2022). Subsanación en los procedimientos selectivos. La Sentencia recoge que la jurisprudencia de la Sala es clara

y goza ya de la suficiente reiteración a propósito de la aplicación de la subsanación en los procesos selectivos. Tras cita de sentencias señala el alto Tribunal que el silencio de las bases de una convocatoria sobre la subsanación de omisiones o errores no exime de vigencia a los preceptos legales que la prevén también en los procesos selectivos y, en concreto, en el formulario de elección de plaza en un concurso de traslados.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4ª de lo Social, n.º 1250 de 18 de noviembre (Rec. 4735/2023). Obligatoriedad audiencia previa despido disciplinario. Cambio de doctrina. Para la extinción de la relación laboral por despido disciplinario es exigible la audiencia previa del trabajador por aplicación del art. 7 del Convenio n.º 158 de la OIT; con la precisión de que en los despidos que se hayan practicado antes de la publicación de esta sentencia no será de aplicación la nueva doctrina jurisprudencial. Obviamente la importancia de esta sentencia para el sector público local está referida a las empresas públicas o entes dependientes no incluidos en el ámbito de aplicación del art. 2 del TREBEP, pues respecto al personal laboral de las entidades locales la audiencia previa en cualquier procedimiento disciplinario viene impuesta por el art. 98 de esa norma.

Sentencia del Tribunal Supremo – Sala 3ª de lo Contencioso- n.º 1905 de fecha 2 de diciembre 2024 (rec. 4735/2023). Justificación puntuación proceso selectivo. El TS señala que es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo. Y, claro está, ese informe técnico puede servir de motivación a la resolución administrativa que resuelva la impugnación de la valoración siempre que cumpla las exigencias del artículo 88.6 de la Ley 39/2015. Igualmente fija como doctrina que el contenido del informe debe estar suscrito bien por el Presidente de la Comisión, bien por todos los miembros de la comisión.

Sentencia del Tribunal Supremo – Sala 3ª de lo Contencioso- n.º 1929 de fecha 5 de diciembre 2024 (rec.4673/2022). Efectos de la anulación de un cese en puesto de libre designación. El TS resuelve en interés casacional lo mismo que ya dijo en la sentencia n.º 40/2024 (recurso de casación n.º 8376/2021): la ausencia de motivación o la insuficiencia supone un vicio del acto administrativo de cese, determinante de la invalidez de este y la consecuencia lógica de la anulación del cese es que éste no puede surtir efectos. Y ello implica, como es obvio, que debe restablecerse la situación jurídica anterior con reposición del cesado con todos los derechos profesionales y económicos correspondientes.

Sentencia del Tribunal Supremo – Sala 3º de lo contencioso- n.º 2010 de fecha 18 de diciembre de 2024 (rec. 3716/2020). Retribuciones durante el pe-

riodo de IT por enfermedad común. Conforme a esta Sentencia no es posible reconocer, una vez finalizada la situación de incapacidad laboral, el derecho a percibir con efectos retroactivos al momento del devengo el importe económico derivado del reconocimiento de un nuevo trienio durante la situación de incapacidad temporal.

Esta Sentencia interpreta el derogado art. 9 RDL 20/2012, pero su doctrina puede extenderse a la aplicación de la DA 54.ª de Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 ya que el contenido de estos preceptos es coincidente. Conforme a estos preceptos cada Administración Pública podrá determinar, previa negociación colectiva, la mejora de las retribuciones a percibir por el personal a su servicio y en el caso del personal funcionario incluido en el Régimen General de Seguridad Social y al personal estatutario y laboral, se podrá establecer un complemento retributivo desde el primer día de incapacidad temporal que, sumado a la prestación del Régimen General de la Seguridad Social, alcance hasta un máximo del cien por cien de sus retribuciones fijas del mes de inicio de la incapacidad temporal.

Pero, en tanto la naturaleza de esa prestación no es una retribución, sino una prestación de seguridad social, aun mejorada, no se ha generado un derecho al abono retroactivo una vez en alta: FDº 6: "*Durante las situaciones de IT, por expresa previsión legal, lo que percibe el empleado público afectado no son las retribuciones por servicios que se prestan -rentas de trabajo- sino algo muy diferente, una prestación económica sustitutoria de ellas y que obedece a una finalidad protectora que asume el Estado, que ostenta la titularidad de las prestaciones del régimen de Seguridad Social, ante determinadas contingencias y situaciones en cumplimiento de las previsiones del artículo 41 de la Constitución Española.*"

Sentencia del Tribunal Supremo – Sala 4º de lo Social- n.º 1350 de fecha 19 de diciembre de 2024 (rec. 2961/2023). Indemnización despido improcedente. El TS establece que no es posible incrementar en vía judicial la indemnización por despido improcedente del ET, reaccionando así contra distintas sentencias de Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia en las que, al amparo de la situación concreta, se incrementaba la cuantía de la indemnización por despido improcedente al amparo o con fundamento en lo dispuesto en el art. 10 del Convenio n.º 158 de la OIT: *"...ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada."* Considera que el legislador nacional ha determinado la apropiada en el art. 56.1 del ET.

Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 2024/2024 de 19 Dic. 2024, Rec. 4980/2022. Autoridad inherente a los poderes públicos. Planteado si el encargo para la elaboración de un proyecto de relación de puestos de trabajo, por un ayuntamiento

a una empresa, mediante un contrato administrativo de servicios, resulta ajustado a derecho, resuelve el Tribunal Supremo que *"sobre el fondo del problema no hay duda posible. El artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público deja claro que en las actuaciones administrativas que supongan el ejercicio de potestades públicas han de ser los funcionarios los que intervengan. Y el artículo 17 de la Ley 9/2017 es igualmente explícito al respecto al prohibir que sean objeto de contrato de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos 8…)"*. Se concluye, respecto a la cuestión casacional, que la intervención de la empresa contratada al efecto solo puede admitirse en circunstancias extraordinarias de falta de medios técnicos propios e idóneos para intervenir activamente en el procedimiento de elaboración de su RPT, reservándose la entidad local, además de la decisión, el control del procedimiento.

Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 1359 de 20 de diciembre de 2024 (rec. n.º 523/2024). Vulneración de la garantía de indemnidad. Si un trabajador efectuó varias reclamaciones internas y se puso en contacto, además con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, telefónicamente o mediante correo electrónico e inmediatamente después es despedido, ello opera como un indicio de la vulneración de la garantía de indemnidad que obliga al empleador a acreditar que el despido ha sido ajeno a la violación del derecho fundamental recogido en el artículo 24 CE.

Indica su FD 4.º que, como regla general, las reclamaciones internas en el seno de la empresa no activaban la garantía de indemnidad, sin embargo, la DA 3.ª de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre (Derecho de defensa) en su apartado primero, recogiendo -sin duda- la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta Sala, ha ampliado el tipo de reclamaciones que dan lugar a la indemnidad, lo que implica que correspondía al empresario demandado -ex artículo 181.2 LRJS- "la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad".

Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 29 de 15 de enero de 2025 (rec. n.º 55792023). Extinción contrato interinidad por cobertura reglamentaria. Planteado a lo largo de las instancias si debe indemnizarse la extinción de una relación de interinidad en un ayuntamiento que es objeto de cobertura reglamentaria tras un proceso selectivo, afirma el Tribunal Supremo que el desarrollo de estos procesos no puede dejarse al arbitrio del ente público empleador y, consecuentemente, dilatarse en el tiempo de suerte que la situación de temporalidad se prolongue innecesariamente, por lo que *"esta Sala estima que, salvo muy contadas y limitadas excepciones, los procesos selectivos no deberán durar más de tres años a contar desde la suscripción del contrato de interinidad, de suerte que si así sucediera estaríamos en presencia de una duración in-*

justificadamente larga". Para concluir la Sala declara "que la relación laboral se transformó en indefinida no fija y, dado que se procedió a la cobertura de la plaza, la extinción de dicha relación genera el derecho a la indemnización de 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades, según constante y reiterada doctrina que se recoge en la STS 1178/2024, de 25 de septiembre (rcud 2719/2023), entre otras."

Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, n.º 52 de 20 de enero de 2025 (rec. 5144 /2022). Naturaleza jurídica Juntas de personal y jurisdicción competente para conocer sobre sus acuerdos. Ante la impugnación de un Acuerdo de la Junta de Personal de Policía de Madrid, que acordó el cese del secretario de la Junta y el posterior nombramiento de su sucesor, la jurisdicción social, en sucesivas sentencias, viene a negar su competencia sobre tal cuestión, acudiendo el interesado a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Sala 3ª del Tribunal Supremo, sin resolver la cuestión de interés casacional, entiende que nos hallamos ante una controversia que, en realidad, supone un conflicto de competencia negativa entre dos jurisdicciones -social y contenciosa-, por lo que no resuelve la cuestión al estimar que debe plantearse el correspondiente conflicto negativo de competencia, ante la Sala especial del Tribunal Supremo.

5. Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia TSJ de Aragón, Sala de lo contencioso, n º 249 de 3 de mayo de 2024 (n.º rec. 273/20222). Petición de fijeza por abuso de temporalidad. Paradigmática de la posición hasta el momento de la jurisdicción contenciosa aragonesa. Estimación parcial reconociendo el carácter objetivamente abusivo de la concatenación de nombramientos en el caso concreto, pero desestimando el resto de las pretensiones de las actoras: nombramiento como funcionarias de carrera o personal fijo equiparable y abono de una indemnización como compensación al abuso sufrido. En el mismo sentido, entre otras muchas, las del STSJ de Aragón de 20 de mayo de 2024 (rec. 680/2021), 21 de mayo 2024 (rec. 258/2021), 20 de junio de 2024 (rec. 567/2022), 23 de julio (rec. 437/2021)

Sentencia del TSJ de Castilla y León, Sala de lo c-a, Valladolid, de 28/5/2024 (ROJ: STSJCL 2237/2024): Solicitud de prolongación del servicio activo, silencio administrativo positivo. Esta sentencia es de interés en cuanto reproduce otras del Tribunal Supremo, como la S 5/12/2023 que establece que no es aplicable a estas solicitudes la previsión de silencio negativo del art. 2 k) del RD 1777/1995, porque es una disposición reglamentaria, con lo que no se cumple la previsión de la Ley 39/2015 en el sentido de que debe ser una ley la

que establezca un sentido contrario al silencio estimatorio recogido en el art. 24 del citado texto legal.

Esta doctrina -recogida en también en sentencias del TS 24/02/2022, STS 6/07/2022- no es aplicable en Aragón donde la Orden de 5 junio de 2013, del Consejo de Hacienda y Administración Pública de Aragón, determina como consecuencia de la falta de resolución en el plazo de un mes desde la recepción del informe-propuesta un efecto desestimatorio (art. 6.2), ya que tiene expresa cobertura en la DA 19ª, apartado 5, del Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón que determina los efectos desestimatorios.

Sentencia 404/2024 del TSJ de Extremadura de 18/06/2024, ROJ: STSJ EXT 835:2024. Nulidad de prueba en proceso selectivo por falta de acceso previo a los criterios de evaluación y corrección. Esta Sentencia – que sigue en la línea de la doctrina del TS- señala que "los opositores tienen derecho a que en el expediente administrativo conste su examen y la valoración del mismo, que es lo que fundamenta el principio de autotutela que se ve enervado por el simple hecho de presentar el recurso judicial, de manera que la Administración, en debido cumplimiento del principio de legalidad, debe tener en el expediente administrativo el contenido de la prueba realizada, los criterios generales de valoración y cómo han sido tenidos en cuenta en la corrección del examen de cualquier candidato (...)".

Debemos tener en cuenta la necesidad de que los criterios de corrección sean conocidos con anterioridad por los opositores, que estos tienen derecho a acceder al expediente de selección, y que en este debe constar tanto los criterios generales de valoración tenidos en cuenta y cómo se han aplicado a cada candidato.

Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo c.-a, de 20/06/2024: **Valoración desproporcionada de la experiencia previa en la administración convocante**. Confirma sentencia del Juzgado de Elche que había anulado los criterios de valoración de experiencia en procesos de estabilización diferenciando la puntuación según la administración en la que se prestan, por ser contrarios al marco constitucional, el derecho de igualdad y los principios de mérito y capacidad.

Sentencia TSJCLM n.º 1070, Sala de lo Social, de 13 de junio de 2024 (rec. n.º 587/2023). Excedencia por incompatibilidad en periodo de prueba. Trabajador que tras superar un proceso selectivo como personal laboral y firmar el correspondiente contrato, con periodo de prueba de 15 días, opta por continuar desempeñando otro puesto en el sector público, quedando así en exce-

dencia por incompatibilidad en el puesto sometido a periodo de prueba. Para el Tribunal, la decisión del trabajador de solicitar la excedencia por incompatibilidad al tiempo de la toma de posesión y suscripción del nuevo contrato es conforme a las normas que regulan tal clase de excedencia y si el trabajador solicita posteriormente su reingreso, existiendo vacante, deberá completar el periodo de prueba que quedará pendiente.

Sentencia TSJ de Aragón, Sala de lo Social, n º 600 de 22 de julio de 2024 (rec. n.º 550/2024). Solidaridad deuda salarial. El ayuntamiento es responsable solidario, con la empresa concesionaria del bar de las piscinas, de la deuda salarial de ésta con una trabajadora, en aplicación del art. 42.2 del TRET. Dice la Sala que el servicio de piscina municipal es competencia del Ayuntamiento y el bar es parte inherente a dicha instalación, en cuanto elemento importante de la misma. La "propia actividad" no solo comprende la actividad como tal sino también aquellas otras consideradas como complementarias pero indispensables que resultan necesarias.

Sentencia de la Audiencia Nacional -Sala de lo Social- n.º 102 de 12 de septiembre de 2024 (rec. n.º 167/(2024). Permisos retribuidos. Ante la ausencia de previsión normativa en el convenio, el inicio del cómputo del permiso en cuestión no tiene por qué coincidir con la fecha del hecho causante, pues la finalidad del permiso y la realidad del tiempo en el que la norma debe ser aplicada permiten que sean los/as trabajadores/as afectados/as quienes determinen la fecha de inicio en función de sus posibilidades de conciliación y mientras el hecho causante permanezca.

Sentencia TSJ de Aragón, Sala de lo Social, n º 726 de 30 de septiembre de 2024 (rec. n.º 733/2024). Indemnización por abuso temporalidad. Se avala por el Tribunal la sentencia del Juzgado determinado la existencia de despido improcedente por cese llevado a cabo por la entidad local derivado de cobertura reglamentaria de plaza interina en abuso de temporalidad (2008 a 2023), y consiguiente cuantía indemnizatoria (33 días en la normativa actual). Esta Sentencia no se acomoda a la STSJ de Aragón de 24 de julio 2024 -rec. 631/2024- que avalan la indemnización por despido objetivo -20 días- en el caso de cobertura de las plazas ocupadas por indefinidos no fijos, ni a la reciente STS de 15 de enero de 2025 antes citada.

Sentencia TSJ de Aragón, Sala de lo Social, n º 723 de 30 de septiembre de 2024 (rec. n.º 680/2024). Complemento de IT. En esta Sentencia se acoge la reclamación de un trabajador municipal que durante su período de baja médica ve extinguida su relación laboral, y reclama el abono del complemento de IT ya que debe extenderse *"hasta la finalización de la situación de baja médica"*, con independencia de que se haya producido el despido o extinción de la rela-

ción laboral. Se llega a este pronunciamiento en aplicación de la literalidad del convenio.

Sentencia TSJ de Cataluña n.º 6688 de 2 de diciembre de 2024 (Rec. 2768/2024). Adaptación de jornada. La adaptación de la jornada es un derecho individual que no puede supeditarse a la disponibilidad del otro progenitor para su ejercicio. La corresponsabilidad de ambos progenitores puede valorarse para su denegación sólo cuando existan dificultades organizativas que comportan una elevada carga a la empresa o resultan insalvables en la empresa.

6. Juzgados

Sentencia n.º 288 del JS de Ourense (Proc. 101/2024) de fecha 6 de junio de 2024. Acoso al interventor. Se declara cometida una conducta de acoso, correspondiendo a la Jurisdicción Social por ser materia de prevención de riesgos laborales. La conducta del Alcalde es constitutiva de un acoso en el trabajo y vulneradora de los derechos fundamentales a la integridad física y moral, por lo que se declara la nulidad de todos los actos constitutivos de acoso —cese, remoción del puesto...—. Se ordena reponer al actor en su puesto de trabajo y el abono de una indemnización por importe de 30.000 €. a abonar por ambos demandados —Alcalde y Ayuntamiento— conjunta y solidariamente.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso de Huesca n.º 90 (PA 241/2023) de fecha 23 de septiembre de 2024. Retribución en prácticas. La sentencia excluye la aplicación del RD 456/1986 y, acudiendo a la regulación propia aragonesa -art. 8.6 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Medidas Fiscales, Financieras, de Patrimonio y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón-, considera que el pagador único del funcionario en prácticas en la administración autonómica es el Gobierno de Aragón, y que la percepción de la remuneración igual a la correspondiente al puesto de origen se reconoce por la ley solamente a los funcionarios en prácticas que, al tiempo del nombramiento en prácticas, hubiesen venido prestando servicios en la Administración autonómica, por lo que este beneficio no se aplica al funcionario que prestaba servicio en la administración local.

Sentencia n.º 299/2024 del JCA n.º 1 de Barcelona (P.A. 332/2024) de fecha 28 de noviembre de 2024: Permiso parental, carácter retribuido. La juzgadora, tras reconocer que, efectivamente, la determinación del permiso parental retribuido o no es una cuestión no resuelta en la legislación española, a pesar de que, el legislador español tenía hasta el 02/08/2024 para su transposición, y teniendo en cuenta el efecto directo de una Directiva, concluye que el permiso parental debe de ser retribuido, como en general lo son otros permisos que se incluyen en el artículo 49 TREBEP , a pesar de que el artículo 49.g) no

establece expresamente tal carácter. Añade la sentencia que, *"A mayor abundamiento"*, este permiso había desplegado efectos retributivos por el Ayuntamiento con anterioridad.

Sentencia del Juzgado de lo Social de Huesca n.º 475/2024 (Autos 731/2024) de fecha 20 de diciembre de 2024. Pruebas selectivas estabilización plazas municipales de naturaleza laboral. Anulación de la Convocatoria y Bases de selección por vulneración del principio de igualdad. Se admite la impugnación indirecta de las Bases asumiendo la doctrina contenciosa, y respecto a la vulneración de derechos fundamentales alegada, S.Sª entiende que no se justifican debidamente los criterios diferentes de baremación de méritos según se trate de éstas u otras bases y convocatorias de estabilización aprobadas por el Ayuntamiento, lo que resulta arbitrario y atentatorio del derecho fundamental de acceso al empleo público.

La particularidad que hace interesante esta sentencia es la asunción, ya normalizada, por el orden social del conocimiento de la impugnación de los procesos selectivos de acceso al empleo público laboral, lo que probablemente va a exigir de esa jurisdicción -salvo cambio legislativo- una atención especial a la jurisprudencia contenciosa y a la aplicación del derecho público, con especial incidencia para las entidades locales dado el gran número de plazas laborales en sus plantillas.

IV. CONCLUSIONES

En el período temporal analizado no se han aprobado normas transversales en materia de empleo público, sino modificaciones puntuales de normas preexistentes, destacando el régimen de incremento retributivo aprobado para el ejercicio 2024 así como los cambios para la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, que afectan sustancialmente al régimen de la jubilación parcial y del contrato de relevo, cuyo cambio genera importantes problemas de gestión.

En lo que se refiere a resoluciones judiciales, destaca la continua conflictividad relacionada con el abuso de temporalidad y los procesos de estabilización, en su doble vertiente jurisdiccional -social y contenciosa-, con doctrinas no del todo asentadas sobre la posible respuesta ante el abuso, pero donde prevalece la imposibilidad de adquirir fijeza como consecuencia o reacción al abuso constatado. Puede comprobarse, asimismo, que, en general, en la jurisdicción contencioso-administrativa las normas de empleo público se aplican con un prisma favorable al empleado público, similar a la jurisdicción social en aplicación del principio pro operario.

Informe en materia de tributos en Aragón (2023-2024)

Joaquín Álvarez Martínez

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES LEGISLATIVAS. III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. IV. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en anteriores números del presente Anuario, la exposición de las novedades habidas en materia tributaria durante los años 2023 y 2024 se efectuará comenzando por las legislativas, continuando por las jurisprudenciales y finalizando por la mención a otros posibles documentos relevantes. A ello se añadirá una breve relación de las novedades bibliográficas que se han considerado de mayor interés.

II. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Dentro del apartado correspondiente a las novedades legislativas relativas a la Comunidad Autónoma de Aragón de los ejercicios 2023 y 2024, son diversas las normas a las que, por su indudable trascendencia, debemos hacer referencia en las páginas sucesivas, siendo la primera de ellas la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2023.

A este respecto, dicha ley da cabida, como es habitual, a la regulación anual de las transferencias a entidades locales y de las actuaciones de política territorial. Más en concreto, el artículo 43 de la misma procede a establecer las normas de gestión del Fondo local de Aragón, el cual aparece constituido por el

conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales como apoyo al desarrollo y gestión de las actividades que sean competencias de estas últimas. El desglose de la cuantía y destino de las referidas transferencias se recoge en el Anexo VI de la propia Ley de Presupuestos, si bien se prevé la posibilidad de habilitar, a lo largo del ejercicio, cantidades adicionales dirigidas a esta misma finalidad.

Junto a lo anterior, dicha ley regula, asimismo, el denominado Fondo de Cohesión Territorial (art. 45), el cual aparece referido a determinadas partidas presupuestarias específicas cuya gestión aparece encomendada al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda al objeto de avanzar en la cohesión territorial y el equilibrio poblacional de Aragón. Por otra parte, el Título V de la mencionada Ley recoge la previsión relativa a las transferencias a las administraciones comarcales (art. 46), las cuales tienen el carácter de incondicionadas, cerrándose aquel, por último, con la mención al Fondo de Compensación a Ayuntamientos incluidos en áreas calificadas como Espacios Naturales Protegidos de Aragón (art. 48).

Asimismo, debe mencionarse la Orden/1611/2023, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas extraordinarias otorgadas por la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de explotaciones agrarias aragonesas en el contexto de los daños ocasionados por la sequía y los problemas coyunturales del sector, aprueba su convocatoria abierta para los años 2023 y 2024 y abre el plazo de presentación de solicitudes, norma esta que determina el régimen al que se someten las referidas ayudas, indicando los posibles beneficiarios, la forma y plazo de presentación de la solicitud, así como el contenido que debe reunir la misma.

Junto a las normas precedentes, ha de darse cuenta de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2024, la cual regula, en su Título V, la cuestión relativa a la financiación de las entidades locales, reiterando en lo fundamental, en sus artículos 43 a 48, las previsiones recogidas en la Ley de Presupuestos para el año 2023.

Por último, debe hacerse mención al Decreto-ley 2/2024, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de finales de Agosto y principios de Septiembre de 2024 y durante los últimos días del mes de octubre y primeros de noviembre de 2024.

A este respecto, el artículo 12 del mencionado Decreto-ley prevé el otorgamiento, a los Municipios, Mancomunidades y Comarcas afectados por dichas lluvias, de subvenciones destinadas a reparar los daños ocasionados en infraes-

tructuras y servicios de titularidad de los referidos Entes locales, habiendo sido la Orden 1361/2024, de 14 de noviembre, conjunta de la Vicepresidencia y Departamento de Presidencia, Economía y Justicia y el Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, la que se ocupa de fijar las bases reguladoras de las referidas subvenciones.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Pasando ya al análisis de los principales pronunciamientos jurisprudenciales que, dictados en los años 2023 y 2024, atañen a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, y centrándonos, por razones obvias, en los emanados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJA), son diversas las cuestiones a las que debemos hacer referencia.

En este sentido, la Sentencia del TSJA de 8 de febrero de 2023 (ECLI ES:TSJAR:2023:110) procede a examinar un recurso de apelación presentado por una entidad mercantil contra una Resolución del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se desestima la solicitud de rectificación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana presentada por dicha entidad.

Examinando la cuestión planteada, el citado TSJ pone de relieve que la denegación de la referida solicitud fue recurrida en vía judicial antes de dictarse la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 182/2021, de 26 de octubre, por la que se declaró inconstitucional y nula la anterior normativa del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, sin que el recurso interpuesto haya sido resuelto (no encontrándonos, por tanto, ante una situación consolidada -ausencia de cosa juzgada-).

Siendo esto así, y al haberse autoliquidado en su momento el citado Impuesto con base en una normativa nula, el TSJ estima el recurso entablado, declarando nula la resolución desestimatoria de la solicitud de rectificación de autoliquidación.

A una conclusión semejante, y por idénticas razones, llega la Sentencia del TSJA de 1 de febrero de 2023 (ECLI ES:TSJAR:2023:133), si bien en este caso el acto administrativo anulado fue una liquidación efectuada por el Ayuntamiento de Zaragoza en concepto de IIVTNU.

Por su parte, la Sentencia del TSJA de 20 de marzo de 2023 (ECLI ES:TSJAR:2023:265) procede a enjuiciar un recurso de apelación presentado por una entidad mercantil contra la liquidación de la tasa por la prestación de servicios urbanísticos girada por el Ayuntamiento de Pedrola.

Abordando la cuestión planteada, el citado TSJ, tras indicar que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, recuerda la necesidad de que el informe técnico-económico que debe acompañar a la tasa fundamente y justifique mínimamente el coste global y el reparto del importe de la tasa referida, justificación que no se produce en el caso enjuiciado, anulándose la liquidación impugnada.

En cuanto a la Sentencia del TSJA de 23 de marzo de 2023 (ECLI ES:TSJAR:2023:263), la misma procede a examinar un recurso de apelación presentado por una entidad mercantil contra la liquidación girada por el Ayuntamiento de Alcañiz en concepto de tasa por expedición de licencia de obra.

A este respecto, la entidad recurrente defendía que la base imponible de la tasa en cuestión debía coincidir con la fijada, por ese mismo Ayuntamiento, a efectos del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (integrando, en consecuencia, los mismos conceptos que en este último impuesto), alegación que es estimada por el TSJA, quien señala la estrecha relación existente entre ambos tributos en lo concerniente a la cuantificación de dicha base imponible, circunstancia que conlleva la estimación del recurso y la anulación de la liquidación girada por la referida tasa.

Por lo que respecta a la Sentencia del TSJA de 15 de noviembre de 2023 (ECLI ES:TSJAR:2023:1375), la misma procede a estimar un recurso interpuesto por un particular contra la denegación de una solicitud de rectificación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y la consiguiente devolución de ingresos indebidos.

A estos efectos, el referido Tribunal se limita a aplicar la doctrina sentada, en relación a este Impuesto, en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de octubre de 2021, la cual declaró inconstitucional parte de la regulación de dicho Impuesto, recordando que la denegación de la solicitud de rectificación fue impugnada con anterioridad a la fecha en que fue dictada la referida Sentencia, sin que dicha impugnación hubiese sido resuelta aún por sentencia judicial firme, no tratándose, en consecuencia, de una situación consolidada (lo que, en su caso, hubiese impedido su revisión).

En cuanto a la Sentencia del TSJA de 19 de diciembre 2023 (ECLI:ES:TSJAR:2023:1557), la misma procede a desestimar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra una Resolución de la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón relativa al Impuesto sobre Contaminación de las Aguas.

En concreto, el Ayuntamiento de Zaragoza pretendía que se anulasen 188 liquidaciones correspondientes a dicho Impuesto, habida cuenta de que el usuario del Agua no era el citado Ayuntamiento, sino otras entidades de naturaleza diversa (asociaciones de vecinos, asociaciones de jubilados, Cámara de Cuentas de Aragón, Instituto municipal de empleo, etc.).

Pese a ello, el TSJA desestima el recurso presentado, dado que las liquidaciones giradas por dicho Impuesto al Ayuntamiento de Zaragoza por el Instituto Aragonés del Agua se basaron en la propia información proporcionada, a estos concretos efectos, por el referido Ayuntamiento, habiendo asumido el mismo la condición de titular del suministro en todos los casos que son objeto de impugnación.

Por su parte, y en relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Sentencia del TSJA de 22 de febrero de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:318) procede a estimar el recurso de interpuesto por una entidad mercantil contra un acuerdo dictado por la Gerencia Regional del Catastro de Aragón, de fecha 14 de noviembre de 2018, por la que se acuerda atribuir a una finca un valor catastral de 898.156,79 euros.

A este respecto, y tras examinar la normativa aplicable, recuerda el Tribunal Aragonés que el valor catastral no puede superar, en ningún caso, el valor de mercado, pudiendo desvirtuarse el valor catastral establecido individualizadamente aportando las pruebas que el recurrente tenga por conveniente.

Siendo esto así, y centrándose en el supuesto examinado, el referido Tribunal recuerda que el recurrente ha presentado una prueba pericial consistente en una valoración del inmueble objeto de debate efectuada por un arquitecto superior, la cual se considera por el Tribunal especialmente pormenorizada y justificada, debiendo la misma tener prevalencia sobre el valor determinado por la Gerencia Regional del Catastro de Aragón, lo que conlleva la estimación del recurso interpuesto.

Centrándonos ya en la Sentencia del TSJA de 8 de marzo de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:687), la misma procede a examinar si resulta adecuado a Derecho que la tasa por aprovechamiento especial o utilización privativa de los bienes de dominio público se cuantifique de idéntica forma en los casos en que se produzca un mero aprovechamiento especial del dominio público y los supuestos en que haya una utilización total y privativa del mismo.

Examinando dicha cuestión, y tomando como referencia la doctrina del Tribunal Supremo, el TSJA otorga al problema suscitado una respuesta negativa, concluyendo que en la cuantificación de la referida tasa la correspondiente Ordenanza Fiscal deberá identificar con claridad la mayor o menor intensidad que

se haga del dominio público, distinguiendo adecuadamente entre la «utilización privativa» del referido dominio y el «aprovechamiento especial» del mismo, dándoles a ambas situaciones un tratamiento diferenciado.

Por su parte, la Sentencia del TSJA de 3 de julio de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:1311) procede a examinar si los tributos locales pueden ser incluidos entre los gastos de una sociedad que pueden ser objeto de subvención.

Abordando la cuestión examinada, el Tribunal Aragonés, tras recordar que si bien es cierto que la Ley General de Subvenciones considera que los tributos (y, entre ellos, los municipales) son gastos subvencionables, señala que debe ser la norma que reglamentariamente establezca la subvención la que determine qué gastos concretos pueden ser objeto de subvención, sin que la aplicación de esta última constituya una potestad discrecional sino una potestad reglada.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de julio de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:993) procede a examinar si el local de una empresa eólica radicado en Zaragoza en el que se ubica la sede social de la misma tiene la consideración de local indirectamente afecto a los efectos de su tributación en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Abordando la cuestión planteada, el Tribunal Aragonés recuerda la definición de local a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas que aparece recogida en la regla 6ª de la Instrucción de dicho Impuesto, en virtud de la cual se consideran como tal las edificaciones, construcciones e instalaciones que se utilicen para «cualesquiera actividades empresariales o profesionales».

En el presente caso, y aunque en el local ubicado en Zaragoza que constituye la sede social no se desarrollan las actividades técnicas de gestión eléctrica o comercialización de energía (por estar contratadas con un tercero), ello no implica -a juicio del referido Tribunal- que dicha oficina no desempeñe algún tipo de actividad propia (aunque sea de mera recepción de notificaciones o de otro tipo de actividades menores -archivo de documentación de contratos firmados o de documentos con trascendencia tributaria-), razón por la cual se concluye que el local en cuestión se encuentra sometido a tributación de conformidad con lo previsto en la referida Instrucción reguladora de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

IV. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES

Procediendo ya al examen de otros documentos relevantes, debemos centrarnos en los informes de fiscalización efectuados por los órganos de control externo correspondientes a los años 2023 y 2024 que atañen a las entidades locales de la

Comunidad Autónoma de Aragón, los cuales no serán objeto de análisis individualizado, efectuándose una mera mención a los mismos.

En cuanto al Tribunal de Cuentas del Reino, deben destacarse los siguientes:

a) Informe núm. 1541/2023, de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2021.

b) Informe núm. 1553/2023, de fiscalización de los contratos adjudicados por las sociedades mercantiles municipales que gestionan el transporte colectivo urbano de viajeros en autobús, en los municipios con más de 300.000 habitantes, ejercicio 2021.

c) Informe núm. 1554/2023, de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022.

d) Informe núm. 1555/2023, de fiscalización del cumplimiento de las entidades locales de las obligaciones de rendición de cuentas y remisión de información anual al Tribunal de Cuentas, ejercicio 2022.

e) Informe núm. 1578/2024, de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2022.

f) Informe núm. 1582/2024, de fiscalización de las ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021.

Por su parte, y en lo relativo a la Cámara de Cuentas de Aragón, deben resaltarse los siguientes:

a) Informe de 21 de marzo de 2023, de fiscalización del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2020 y 2021.

b) Informe de 23 de junio de 2023, de fiscalización del Ayuntamiento de Teruel, ejercicio 2021.

c) Informe de 5 de diciembre de 2023, general del sector público local aragonés, ejercicio 2021.

d) Informe de 27 de septiembre de 2024, de fiscalización de la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicio 2022.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Gil, Miguel. (2023). «Apología contracorriente de un Impuesto Sobre Actividades Económicas reformado». *Tributos Locales*, 160.

Alonso Gil, Miguel. (2024). «La tutela administrativa efectiva como fundamento de la vía económico-administrativa local». *Tributos Locales*, 167.

Anglés Juanpere, Benjamín. (2024). «La devolución de liquidaciones firmes del IBI», *Tributos Locales*, 167.

Calvo Vérgez, Juan (2023). «El IBI en los inmuebles destinados a la enseñanza», *Tributos Locales*, 160.

Calvo Vérgez, Juan. (2024). «La devolución de la liquidación provisional del ICIO a la luz de la reciente jurisprudencia de nuestros Tribunales de Justicia», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 274.

Calvo Vérgez, Juan. (2024). «A vueltas con la determinación de la base imponible del ICIO», *Tributos Locales*, 169.

Calvo Vérgez, Juan. (2023). «A vueltas con la exigibilidad del IAE durante la declaración del estado de alarma por la COVID-19», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 266.

Campos Martínez, Johan Andrés. (2024). «La imposibilidad de recuperar el importe satisfecho en el IIVTNU a través de la acción de responsabilidad patrimonial del estado legislador por inconstitucionalidad de las normas tributarias». *Tributos locales*, 168.

Fundación Impuestos y Competitividad (2024): *Imposición municipal: valoración y propuestas para una reforma.*

García Martínez, Andrés. (2023). «Las exenciones en el IAE por inicio de actividad e importe neto de cifra de negocios, con especial referencia a su aplicación en los grupos societarios», *Tributos Locales*, 164.

García Novoa, César (2023). «Las llamadas tasas turísticas y la Hacienda municipal», *Tributos Locales*, 164.

González Pelayo, Ana. (2024). «Cuestiones de actualidad en el régimen fiscal de la iglesia católica en IBI E ICO», *Tributos Locales,* 167.

Lago Montero, José María (2024). «El Impuesto sobre Actividades Económicas, un superviviente histórico», *Tributos Locales*, 169.

Marín-Barnuevo Fabo, Diego. (2024). «La relevancia jurídica del índice de categorías de calle o coeficiente de situación en la cuantificación de los tributos locales». *Tributos Locales*, 168.

Martínez Sánchez, César. (2024). «La imposibilidad de bonificar las tasas por instalaciones deportivas municipales a los empadronados», *Revista Estudios Financieros*, 490.

Mozo Amo, Jesús. (2023). «La financiación de los servicios locales por los usuarios. Las prestaciones patrimoniales de carácter público: tasas, precios públicos y tarifas», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 265.

Ruiz Garijo, Mercedes. (2023). «Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos sólidos», *Tributos Locales*, núm. 165.

Urbano Sánchez, Lucía. (2024): *La imposición sobre la desocupación de la vivienda: sus principales límites constitucionales*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Villana Cerón, María Rosario. (2023). «Principales problemas prácticos derivados de la nueva tasa de residuos por generación», *Tributos Locales*, núm. 165.

Informe en materia de presupuesto y gasto público en Aragón (2023-2024)

Iliana Roda Vela Alonso

Interventora General
Ayuntamiento de Calatayud

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Normativa europea. 2. Normativa estatal. III. DOCTRINA JUDICIAL. 1. Tribunal Supremo. 2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón. IV. OTRAS NOVEDADES. 1. Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado. 2. Informes de interés sobre el ejercicio de la función interventora. 3. Informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón. 4. Actividad de otros órganos aragoneses. V. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el periodo 2023-2024 ha sido escasa la producción normativa en materia de presupuesto y gasto público, sin embargo, destaca la reforma de las reglas fiscales llevada a cabo en seno de la Unión Europea, cuyo impacto en el mundo local todavía está por ser una realidad.

En lo referente a la actividad judicial, continúa la necesidad de matizar la doctrina del Tribunal Supremo sobre el *dies a quo* del interés de demora en materia de contratación administrativa. En el ámbito aragonés, han destacado dos sentencias sobre la compensación de deudas entre administraciones públicas.

En el apartado de otras novedades se examinan las resoluciones de la IGAE sobre automatización del ejercicio de la función interventora y sobre auditoría pública, así como varios informes sobre cómo y en qué momento fiscalizar el gasto público. Se estudian, también, los informes de fiscalización del sector público local emitidos por la Cámara de Cuentas de Aragón. La actividad del resto de órganos no ha sido especialmente prolífica en materia de presupuestos

y gasto público, si bien se ha seleccionado un dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y otro del Consejo de Transparencia relativos a la nulidad contractual y al acceso a la información presupuestaria y contable, respectivamente.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normativa europea

A finales de 2021 se inició, en el seno de la Unión Europea, el debate sobre la gobernanza económica y los retos que plantea la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en la zona euro y que ha culminado con la aprobación por el Consejo de la Unión Europea de la reforma de las normas fiscales en abril de 2024, creando un nuevo marco de gobernanza económica y fiscal, mediante la adopción de tres actos legislativos, por un lado, el Reglamento de relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral[1] y el Reglamento que modifica el relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo[2] y, por otro, la Directiva que modifica la anterior sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros[3].

Entre otras novedades, se modifica el cálculo de la regla de gasto y, al respecto, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef) ha recomendado al Ministerio de Hacienda que impulse la modificación del artículo 12 de la LOEPSF para que la definición de gasto computable de la regla de gasto nacional coincida con la regla de gasto europea y, mientras tanto, ha recomendado a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) que aproxime los criterios de aplicación práctica de la regla de gasto nacional a la europea mediante la elaboración de una guía unificada para todas las adminis-

1 Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo

2 Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

3 Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

traciones públicas que reemplace a las actuales guías de cálculo aplicables a las CCAA y las EELL.

La segunda recomendación, la de elaborar una nueva guía, fue rechazada por el Ministerio alegando que, en tanto no se modifique la normativa, considera más prudente mantener la actual guía porque los criterios que contiene se ajustan a la normativa vigente. Ante esta explicación, la AIReF reitera que no existen razones que justifiquen la falta de alineación con la normativa europea y reitera la conveniencia de seguir sus recomendaciones[4].

2. Normativa estatal

A. Modificación del trámite de establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera regula, en su artículo 15, el procedimiento para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas cuya redacción original ha sido modificada por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. Con la nueva redacción, los objetivos propuestos por el Gobierno y aprobados por el Congreso de los Diputados, en caso de ser rechazados por el Senado, podrán ser aprobados mediante nueva votación de la Cámara Baja.

En los últimos años, los acuerdos del Consejo de Ministros de establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria no han superado este trámite parlamentario. Sin embargo, el vacío de su falta de aprobación es más aparente que real si se tiene en cuenta que, con respecto a la regla de gasto, tiene carácter vinculante la tasa de referencia incluida en el Informe de situación de la economía española que, anualmente, elabora el Ministerio de Economía y Competitividad.

La técnica para aprobar esta modificación no está exenta de polémica y prueba de ello es que el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 3 de diciembre de 2024, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 8177-2024 promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra la citada disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/2024.

4 Recomendaciones del 4º trimestre de 2024 de la AIRef, accesible en la siguiente dirección: https://www.airef.es/es/recomendaciones/recomendaciones-cuarto-trimestre-2024/

B. Modificación del artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en su disposición final séptima, modifica el párrafo quinto del apartado 3 del artículo 73 sobre la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), estableciendo que no serán objeto de contabilidad específica las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos de conformidad con lo dispuesto en la normativa de financiación de estos últimos.

Cabe recordar que, en su primera redacción, el Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales nada mencionaba sobre la posibilidad de que sus grupos políticos contaran con dotaciones económicas con cargo a la hacienda local. No es hasta catorce años después de su nacimiento cuando, por medio de la Ley 11/1999, de 21 de abril, se incorpora el apartado 3 en el que se habilita expresamente que el Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, pueda asignar a los grupos políticos una dotación económica.

En la exposición de motivos de la Ley 11/1999, que no en el articulado, se atribuye como finalidad del establecimiento de las dotaciones a los grupos políticos la de contribuir a su funcionamiento.

Esta modificación incrementa las debilidades puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas[5] y los Órganos de Control Externo[6] y se deberá esperar a posteriores fiscalizaciones para ver cómo interpretan esta modificación.

5 Tribunal de Cuentas "Informe núm. 1.554 de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022". [en línea]. Disponible en: https://www.tcu.es/repositorio/60a3d206-872e-40b1-ba2f-18f3f3d9b073/I1554.pdf

6 Sindicatura de Comptes Valenciana "Informe de fiscalización del control que ejercen los ayuntamientos sobre las aportaciones a sus grupos políticos en poblaciones entre 20.000 y 50.000 habitantes. Ejercicio 2022". Disponible en: https://www.sindicom.es/public/Attachment/2024/3/Informe_control_ayuntamientos_aportaciones_grupos_politicos_20-50K_2022_cas_firmado.pdf

III. DOCTRINA JUDICIAL

1. Tribunal Supremo

En materia de presupuestos y gasto público, el Tribunal Supremo, entre otras, ha dictado dos sentencias de interés casacional sobre el *dies a quo* del interés de demora.

La primera es la sentencia 1605/2023 (ECLI:TS:2023:5266) por la que se resuelve el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la sentencia del TSJ de Cataluña, por la que se estimaba parcialmente el recurso del Ayuntamiento de Palau-Solitá i Plagamans contra la denegación por silencio de la Generalitat de Cataluña del abono de subvenciones para el sostenimiento de jardines de infancia. El Ayuntamiento reclamó el abono del principal más los intereses desde la fecha de reclamación hasta la liquidación del principal.

El interés casacional radica en la determinación de si, en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, establecida por una norma con rango de ley, procede el abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención desde la fecha de su solicitud, atendiendo a la falta de existencia de una cantidad vencida, líquida y exigible, o si su exigencia nace en el momento en que se produce el reconocimiento de la obligación derivado de la disposición legal que así lo establezca.

La cuestión es resuelta por la Sala en el sentido de que, de la interpretación conjunta de la normativa en materia de subvenciones y presupuestaria del Código Civil, cabe entender que la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficio de una subvención surge desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, salvo que se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración y ésta no despliegue, mediante actos de ejecución, la obligación de subvencionar legalmente impuesta.

La segunda es la sentencia 5938/2024 (ECLI:TS:2024:5938) que aborda una cuestión que, a pesar de ser más manida, sigue necesitando de reiteración y matización jurisprudencial, esta es el *dies a quo* del devengo del interés de demora vinculado al pago de las certificaciones de los contratos de obra. En concreto, sobre si el primer plazo de treinta días que la Ley otorga a la Administración para comprobar y aprobar la factura es irrenunciable, es decir, si resulta necesario el transcurso de este plazo para que empiece a computar el segundo plazo de treinta días, cuyo vencimiento determina de forma inexorable el devengo del interés de demora.

La Sala señala que, una vez presentada la factura, se inicia el plazo de treinta días para su comprobación y aprobación y si, una vez aprobada, transcurren otros treinta sin efectuar el pago, la Administración incurre en mora con independencia de que la Administración no hubiera formulado ninguna objeción en la fase de comprobación.

Para cerrar este subapartado, se considera conveniente traer a colación el Auto del Tribunal Supremo 15401/2024 (ECLI:ES:TS:2024:15401A), esta vez de la Sala de lo Civil, en el que se dirime la necesidad o no de consignación previa a la interposición de recurso.

El Ayuntamiento de Maello interpuso recurso de queja contra la sentencia por la que la Audiencia Provincial de Ávila le condenaba a pagar una determinada cantidad a una comunidad de propietarios en concepto de cuotas comunitarias de varias parcelas que ostentaban la condición de bienes patrimoniales con destino a aprovechamiento privado de edificación, siendo inadmitido por no haber procedido la recurrente a la consignación exigida en el artículo 449.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), que establece que «*En los procesos en que se pretenda la condena al pago de las cantidades debidas por un propietario a la comunidad de vecinos, no se admitirá al condenado el recurso de apelación o casación si, al interponerlos, no acredita tener satisfecha o consignada la cantidad líquida a que se contrae la sentencia condenatoria (…)*», bajo la premisa de que la Administración actuaba aquí como un sujeto privado, dado el carácter patrimonial de los bienes sin afectación a un uso o servicio público.

La Audiencia basó su argumento, por un lado, en la previsión contenida en el artículo 57.2 de la Ley 57/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que obliga a que en los Presupuestos Generales del Estado y demás instituciones públicas se consignen créditos presupuestarios para garantizar el pronto cumplimiento, si fuere procedente, de las obligaciones no aseguradas por la exención de constituir depósitos y cauciones, argumentando, asimismo, que la dispensa del apartado 1 relativa a dicha exención se ve desplazada aquí por el carácter de norma especial, para este caso especial, de la obligación a que se refiere el mencionado artículo 449.4 de la LEC. A mayor abundamiento, recuerda que el artículo 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), respecto de la exigibilidad de los créditos y prerrogativas, establece que los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán (…) exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

La Sala del Tribunal Supremo confirma el criterio de la Audiencia Provincial, si bien nada menciona sobre la necesidad de consignar crédito presupuestario y, sustentándose en el contenido del artículo 449.4 de la LEC y de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Supremo, desestima el recurso de queja.

2. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

Durante los años 2023 y 2024, de la actividad del Tribunal Superior de Justicia en materia de presupuesto y gasto público, destacan dos sentencias, ambas sobre la compensación de deudas.

La primera es la sentencia 1655/2024, rec. 136/2018 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1655) y que tiene su origen en el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Aragonés del Agua (IAA) contra la sentencia 94/2018, de 28 de marzo (ECLI:ES:JCA:2018:9383) del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, por la que se declaraba la inadmisibilidad de la demanda de éste contra el Ayuntamiento de Bierge.

La cuestión juzgada radica en si el Ayuntamiento puede compensar el pago de las obligaciones de titularidad del IAA con los derechos pendientes de cobro que ostentaba frente al Gobierno de Aragón.

La sentencia confirma el criterio de la Sala recogido en la sentencia del TSJ de Aragón núm. 856/2017, de 17 de mayo (ECLI:ES:TSJAR:20177:856), argumentando en su fundamento sexto que el artículo 40 de la Ley 6/2001 dispone que el producto de la recaudación del canon de saneamiento constituye un recurso económico del IAA, es decir, que la titularidad del canon del impuesto la ostenta la Comunidad Autónoma, pero su producto, gestión y recaudación se atribuye al IAA. Partiendo de lo expuesto, el producto de la recaudación, cuando resulta exigible, le corresponde al IAA y, considerando su personalidad jurídica independiente, sólo él es titular del crédito —y no la Comunidad Autónoma—, por lo que no puede ser compensado con deudas de la Comunidad Autónoma, al no ser esta última y el Ayuntamiento recíprocamente acreedor y deudor el uno con el otro.

La segunda sentencia es la núm. 1711/2024, rec. 93/2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1711) por la que se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Sos del Rey Católico contra la sentencia 231/2023, de 23 de diciembre (ECLI:ES:JCA:2018:9383), por la que se desestimó su recurso contra el Decreto de la Presidencia de la Comarca de Cinco Villas de declaración de compensación de la deuda entre ambos.

El Ayuntamiento reivindicaba la nulidad del procedimiento por haber prescindido de las normas esenciales del mismo (artículo 47.1.e Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Por su parte, la Comarca sostenía que no era necesario dar audiencia y, a pesar de que la sentencia 231/2023 señaló que sí era necesaria, la entendió por dada con el trámite previsto en el artículo 44.3 de la LJCA.

El TSJ de Aragón no está de acuerdo con esta conclusión y lo argumenta trayendo a colación una sentencia del mismo Tribunal que alude a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la indefensión, afirmando que «*entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso-administrativo no existe un «continuum», en el que la indefensión producida en un momento pueda subsanarse en otro, sino que el primero es cualitativamente diferente del segundo, y sus respectivos contenidos no pueden extrapolarse de uno a otro (…). La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración*».

De modo que el Tribunal estima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Sos del Rey Católico, revocando la sentencia y anulando la resolución recurrida, por lo que queda sin efecto la controvertida compensación.

IV. OTRAS NOVEDADES

1. Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado

Destacan dos resoluciones: la primera es la Resolución de 6 de septiembre de 2024, de la IGAE, por la que se acuerda que la comprobación de los extremos objeto de verificación en la intervención previa de las propuestas de mandamiento de pago no presupuestario a perceptores finales de fondos europeos por operaciones con financiación comunitaria se realice mediante validaciones efectuadas de modo automático.

Esta automatización del ejercicio de la función interventora es una de las acciones que contribuyen a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Avance en la Transformación Digital del ciclo de ejecución y control del gasto público 2021-2025 y encuentra su soporte normativo en el apartado 3 del artículo 152[7] de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

7 Este apartado fue añadido por la disposición final décima tercera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 y modificado poste-

La validación automática objeto de la Resolución no ha dado lugar ni a la única ni a la primera experiencia llevada a cabo en tramitación automatizada de la función interventora, aunque llama la atención que todavía son, sorprendentemente, pocas[8].

En segundo lugar, resulta de interés la Resolución, de 1 de octubre de 2024, de la IGAE, por la que se establece el proceso de adaptación y actualización al sector público español de las Normas Internacionales de Auditoría y Normas Internacionales de Gestión de la Calidad para su aplicación en España aprobadas por la Resolución de Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y del Glosario de Términos publicado junto con estas Normas Internacionales. Con ella, se inicia el proceso de adaptación y actualización al sector público de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES) y de Gestión de Calidad (NIGC-ES) para su aplicación en España, fortaleciendo el marco asentado en las Resoluciones de la IGAE de 2019 y 2023.

La IGAE aprobará las resoluciones y normas técnicas necesarias para su implementación y, de ser necesario, la Oficina Nacional de Auditoría emitirá notas técnicas, instrucciones y guías de desarrollo.

2. Informes de interés sobre el ejercicio de la función interventora del gasto

En lo concerniente al ejercicio de la función interventora por parte de los órganos interventores locales, resultan de interés los siguientes informes que vienen a concretar el momento en el que llevar a cabo la fiscalización.

El primero es el Informe de 18 de septiembre de 2024 de la Abogacía General del Estado sobre la tramitación anticipada y existencia de crédito en los Acuerdos Marco y que concluye que, en la medida en que su adjudicación no implica la asunción efectiva de obligaciones contractuales ni presupuestarias (lo que sólo se produce con los posteriores contratos basados), carece de sentido, en caso de tramitación anticipada del expediente, someter su adjudicación a la condición suspensiva de que exista crédito adecuado y suficiente. Los extremos generales de existencia de crédito adecuado y suficiente y de que los gastos u obligaciones se proponen al órgano competente se comprobarán con carácter

riormente por la disposición final décima cuarta de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

8 Véase la experiencia en tramitación automatizada de una subvención con más de 166.000 beneficiarios de la Junta de Andalucía, objeto de análisis por E. Benítez en su artículo "La transformación digital del control externo del gasto público".

previo a la apertura de la licitación de la adjudicación de cada contrato basado en el acuerdo marco.

Sobre el momento en que el órgano interventor debe verificar la existencia de crédito adecuado y suficiente también se refiere el Informe de la Intervención General del Estado, de 22 de julio de 2024, esta vez, en cuanto a la contratación menor —en Aragón, considerando también los gastos menores—. Dicha verificación se llevará a cabo con motivo de la intervención previa del reconocimiento de la obligación, con independencia de que se hubiera emitido previamente certificación sobre la existencia de crédito, la cual no compromete el sentido de la fiscalización.

Por último, el Informe de la IGAE, de 5 de junio de 2024, que resuelve una consulta planteada sobre las actuaciones financieras a seguir cuando, durante la tramitación de un expediente de modificación de un contrato de obras, se acuerda su continuación provisional. El apartado 5 del artículo 242 de la LCSP prevé la posibilidad de acordar la continuación provisional de las obras durante la tramitación de las modificaciones de los contratos de obras y, como novedad con respecto a sus antecesoras, establece que las obras ejecutadas dentro del plazo de ocho meses serán objeto de certificación y abono, tomando como referencia los precios que figuren en la propuesta técnica motivada y teniendo sus abonos el concepto de pagos a cuenta provisionales.

A la vista de esta novedad incorporada por la LCSP, la IGAE adapta su criterio a la normativa actual y lo relaciona con la limitación para el reconocimiento de la obligación a los derivados de gastos aprobados y comprometidos.

De modo que, cuando de la propuesta técnica del modificado derive un gasto adicional, para poder reconocer las obligaciones derivadas de estas certificaciones, no basta con el certificado de existencia de crédito, sino que se requiere la previa tramitación de un expediente de aprobación y compromiso de gasto adicional y, por tanto, deberá someterse a la previa fiscalización, pero únicamente, de los siguientes requisitos básicos del apartado Primero.1 fijados mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018: crédito adecuado y suficiente, órgano competente y que los compromisos responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente.

Y en la segunda fase, con carácter previo a la aprobación del modificado, se fiscalizarán el resto de requisitos del apartado Primero y los del apartado Segundo 1.2.

Este es uno de los pocos supuestos en los que la doble vertiente de la fiscalización no coincide en el tiempo, teniendo lugar primero la verificación del cumplimiento de la normativa presupuestaria derivada del gasto adicional y después

la de la normativa, en este caso, de contratación con ocasión de la aprobación del modificado.

Finalmente, transcurrido el plazo de ocho meses sin que se haya aprobado la modificación del contrato, la IGAE sostiene que se habrá omitido el ejercicio de la función interventora, pese a que se hubiera fiscalizado la primera fase —la del gasto adicional— y se hubieran expedido y abonado certificaciones.

3. Informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón

La Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, como ya hizo la derogada Ley 10/2001, de 18 de junio, en virtud de lo establecido tras la reforma del Estatuto de Autonomía, atribuye a este órgano de control la fiscalización externa de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de Aragón.

Durante los años 2023 y 2024, la Cámara de Cuentas de Aragón ha emitido un total de siete informes del sector público local aragonés, a cuyo contenido se puede acceder desde el portal de este órgano (https://www.camaracuentasaragon.es/informes-de-fiscalizacion/administracion-local/):

- Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicio 2022. Contratación y prestaciones recibidas sin cobertura contractual, ejercicios 2021-2022.
- Informe general del sector público local aragonés, ejercicio 2021.
- Informe de fiscalización de la Sociedad de Desarrollo de Aguarón, S.L.U.
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Teruel, ejercicio 2021.
- Informe sobre los planes antifraude aprobados por las entidades locales que ejecutan proyectos financiados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2020 y 2021.
- Informe de fiscalización del Patronato Municipal de Bibliotecas del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2020 y 2021.

A. Informe general del sector público local aragonés, ejercicio 2021

Este informe analiza, entre otros, el cumplimiento de la obligación de las entidades locales aragonesas de rendición de la Cuenta General, de remisión de información sobre contratación y convenios, así como sus magnitudes presupuestarias y económico-financieras y el control interno.

En cuanto a la obligación de rendición de la Cuenta General, destaca el elevado grado de cumplimiento del sector público local aragonés en relación con el conjunto nacional, obteniendo el mejor porcentaje de cumplimiento en plazo y el segundo de cumplimiento a 31 de diciembre de 2022.

Comunidad Autónoma	Censo	En plazo		Total a 31/12/2022	
		N.º	%	N.º	%
Aragón	851	676	79	802	94
Total	11.583	6.607	57	8.125	70

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe N.º 1.530 de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2021

El cumplimiento de la obligación de remisión de información de contratación también es elevado, un 78 % de las entidades locales, de las que más del 85 % lo hicieron en plazo. Sin embargo, y a pesar de que su tendencia disminuye año tras año, llama la atención que el 13% de las entidades locales emitieron certificación negativa por no haber celebrado ningún contrato, así como que el 95 % de los contratos eran menores.

Sería interesante disponer de datos para analizar en qué medida la contratación menor ha utilizado un sistema de licitación electrónica u otros sistemas menos lesivos de la libre concurrencia que la adjudicación directa.

Sobre remisión de información de convenios, el porcentaje de cumplimiento de las entidades locales asciende al 72 %, de las cuales el 57 % lo hicieron en plazo frente al 41 % del ejercicio 2020.

Finalmente, sobre la remisión de información de control interno, únicamente en el 68,90 % de los entes territoriales locales, los órganos de intervención han remitido dicha información. Destaca que el 89 % certificaron que no se había adoptado ningún acuerdo contrario a los reparos manifestados por la Intervención, un 91 % que no se habían adoptado acuerdos con omisión de la función interventora y un 97 % que no existían anomalías en materia de ingresos, así como que únicamente el 35 % comunicaron haber remitido el informe resumen anual de los resultados del control interno a la IGAE.

Se observa que el menor número de entidades territoriales con certificaciones negativas se concentra entre los municipios con una población de 1.000 a 10.000 habitantes.

Otro dato interesante que arroja este informe es que casi un 50 % de los órganos de intervención considera insuficientes los medios personales y materiales disponibles para el ejercicio del control interno. Ello supone una importante debilidad para lograr el modelo de control eficaz a que alude el artículo 4 del

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local que dispone, expresamente, que se deberán habilitar los medios necesarios y suficientes para lograr dicho objetivo.

Los acuerdos contrarios a los reparos manifestados por el órgano de intervención ascendieron a casi 29 millones de euros y, en un 83 % de los acuerdos, las causas de reparo se referían a la omisión de requisitos o trámites esenciales que podrían dar lugar a la nulidad de los actos.

El importe de los acuerdos con omisión del trámite de fiscalización previa ascendió a 40 millones de euros, pero teniendo en cuenta la información incompleta remitida por una entidad local, la cifra se elevaría a casi 130 millones de euros.

Estos millones de euros se reducen a apenas uno cuando se trata de anomalías en materias de ingresos y ello, probablemente, no porque no existan, sino porque todavía el ya no tan nuevo régimen de control interno del Real Decreto 424/2017 no se ha desarrollado, en la práctica, con total plenitud.

La falta de plenitud en la aplicación de este Real Decreto se manifiesta también en el escaso número de órganos de intervención que comunican haber realizado actuaciones de control permanente planificado y auditoría pública, 72 y 8 respectivamente, y que tan sólo 56 han aprobado plan de control financiero.

Recientemente, la Cámara de Cuentas de Aragón ha publicado el Informe general del sector público local aragonés del ejercicio 2022, destacando que han disminuido ligeramente los porcentajes de cumplimiento de las obligaciones de remisión de información, con la salvedad de la relativa al control interno que ha aumentado. Sin embargo, se mantiene la tímida tendencia alcista de la comunicación de acuerdos adoptados contrarios a los reparos manifestados por la intervención, con omisión de la función interventora y anomalías en materia de ingresos.

Por último, las recomendaciones efectuadas por la Cámara en ambos informes son similares, de las que cabe destacar las siguientes:

- Mejorar la gestión del área de contratación y el cumplimiento de la normativa que regula la gestión de los fondos públicos en todas sus modalidades.
- Reforzar el ejercicio del control interno, especialmente en la modalidad de control financiero.
- Intensificar las actuaciones en la prestación de los servicios de cooperación y asistencia a municipios previstos en la legislación local, prestando especial atención a aquellos que tienen menor capacidad de gestión.

B. Informe de fiscalización de las medidas adoptadas por las entidades locales en materia de ahorro y eficiencia energética

La fiscalización se ha desarrollado en coordinación con el Tribunal de Cuentas y el resto de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX) por considerarse de interés prioritario para el desarrollo de las fiscalizaciones conjuntas y tiene por objeto la verificación del marco estratégico de la planificación de las medidas de ahorro y eficiencia energética realizada por las entidades locales con población superior a 15.000 habitantes[9].

La fiscalización se ha llevado a cabo mediante una auditoría operativa o de gestión y otra de cumplimiento, con una conclusión de cumplimiento en todos sus aspectos significativos en la mayoría de las entidades locales analizadas, con alguna salvedad.

La auditoría da como resultado la emisión de diez recomendaciones sobre aprobación de las adhesiones por los plenos de las corporaciones, aprobación de los planes de forma análoga al procedimiento para la aprobación de las ordenanzas generales, constitución de asambleas ciudadanas del cambio climático, actualización continua de los inventarios de emisiones, designar a personal responsable de la implementación de las actuaciones y su seguimiento, mejorar la transparencia mediante la publicación de los planes y su seguimiento, etc.

C. Informes de fiscalización específicos

Las actuaciones de control realizadas por la Cámara de Cuentas de Aragón a las entidades locales aragonesas realizadas durante los últimos años dan lugar a unos informes de fiscalización de cuyo estudio puede vislumbrarse una especie de patrón o denominador común tanto en los resultados de las auditorías financieras como en las de cumplimiento y que, sin duda, da no pocas pistas sobre el camino a seguir para la consecución de una mejor administración local más orientada a los principios de buena administración.

Ese patrón se observa también en los informes de fiscalización de los ayuntamientos de Teruel y Zaragoza[10], cuya opinión de auditoría financiera señala

9 El ámbito subjetivo de la fiscalización conjunta realizada por el Tribunal de Cuentas y los OCEX comprende los municipios con más de 20.000 habitantes, sin embargo, la Cámara de Cuentas reduce este suelo a 15.000 habitantes para adaptarlo a la realidad de la planta municipal aragonesa.

10 Del Ayuntamiento de Zaragoza se han emitido un total de tres informes durante 2023 y 2024, uno referido a su cuenta general y a la fiscalización de la contratación y prestaciones

que en todos los aspectos significativos se refleja la imagen fiel del patrimonio, con algunas salvedades en las que también existe un denominador común.

Entre las salvedades por incorrecciones contables hay unas que destacan notablemente, las relacionadas con la falta de interoperabilidad entre las aplicaciones informáticas de contabilidad y de gestión del inventario, que se convierten en una constante que, cual casi *copia-pega,* podría aparecer en cualquier informe que se precie. Y destacan porque, si bien el inventario ha sido una de las históricas tareas pendientes del *mundo local*, las ya no tan nuevas tecnologías y el principio de la interoperabilidad proclamado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a pesar de los años transcurridos, no han sido utilizados -o no de forma adecuada y suficiente- como para poner fin a esta cuestión de la que quien escribe estas líneas ya oyó hablar en la universidad en el siglo pasado. Y como lo uno lleva a lo otro, otra de las incorrecciones contables íntimamente unida a la anterior es la práctica de las dotaciones a la amortización del inmovilizado de modo global, en caso de que se realicen.

En cuanto a la auditoría de cumplimiento, en general, la conclusión es de cumplimiento de la legalidad en todos los aspectos significativos, siendo lo más reseñable de ese patrón común de los fundamentos de la conclusión, así como de las recomendaciones realizadas por la Cámara en atención a los resultados de las auditorías, lo siguiente:

- Insuficiente justificación de las modificaciones presupuestarias y del cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa presupuestaria.
- Relaciones de puestos de trabajo incompletas y desactualizadas, así como, en algunos casos, incoherencias con la plantilla y el anexo de personal.
- Incumplimientos de la LCSP y su normativa complementaria y necesidad de una mejor planificación de la actividad contractual y mayor transparencia y publicidad.
- En cuanto a las subvenciones, se pone de manifiesto la necesidad de adaptar el contenido de convocatorias y convenios a los requerimientos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como, en algunos casos, el exceso de uso de los procedimientos extraordinarios de concesión frente al ordinario de concurrencia competitiva.
- Reforzar el ejercicio del control interno.

sin cobertura contractual y otros dos específicos del Patronato Municipal de Bibliotecas y del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial.

4. Actividad de otros órganos aragoneses

Llama la atención la escasa emisión de dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón sobre la nulidad de los contratos. Estos dictámenes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 de la LCSP, serán preceptivos en los supuestos de nulidad de los contratos cuando se formule oposición por parte del contratista y, mediante una ligera aproximación a las posibles causas subyacentes de tan escasa actividad y sin ánimo de comprenderlas a todas, puede identificarse como una de ellas la de que, por razones de economía procesal, no se inste la revisión cuando sea presumible que el importe de la indemnización fuera inferior al propuesto —entiéndase el de la factura —. Otra posible causa sea que, aun cuando se proponga indemnizar al contratista por un importe inferior al de la factura, no manifieste su oposición por, entre otras razones, no someter a más demora el cobro de su prestación.

Sí conviene mencionar aquí el Dictamen 1/2024 del Consejo Consultivo de Aragón, de 23 de enero, emitido a solicitud de la Diputación Provincial de Zaragoza. La cuestión que aquí se dilucida versa sobre si la manifestación de uno de los contratistas en trámite de audiencia solicitando que al principal de la deuda se sumen los intereses legales devengados desde la fecha de factura hasta su pago puede entenderse como oposición a los efectos de determinar si resulta o no preceptivo el dictamen del Consejo.

El Consejo concluye que la alegación del contrista solicitando el pago de los intereses devengados no puede ser considerada como una oposición fundada y consciente a la revisión de oficio y, por tanto, se devuelve el expediente por no resultar preceptiva la emisión de informe.

En segundo lugar, destaca la Resolución 6/2024, de 26 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación 36/2021 presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Fanlo, en relación con el acceso a la información pública, y que estima parcialmente la pretensión reclamada por el particular en lo relativo al acceso a los estados de cuentas del Ayuntamiento del periodo solicitado y al estado actual y extractos de sus cuentas bancarias.

V. CONCLUSIÓN

Durante el periodo 2023 y 2024, pocas han sido las novedades normativas y jurisprudenciales, probablemente, porque la normativa presupuestaria y de gasto público se encuentra ampliamente consolidada y porque no parece ser que las controversias que suscita traspasen los intramuros de las casas consistoriales, no dando lugar a viajes por sedes judiciales, cortes o consejos.

En la materia objeto de estudio, destaca la actividad fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Aragón, de cuyos informes, destacan especialmente las recomendaciones que formula a las entidades locales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Benítez Palma, Enrique (2020). La transformación digital del control externo del gasto público». Revisa de Auditoría Pública n.º 76 (2020), pp.19-30.

Informe sobre vivienda en Aragón (2023-2024)

María Josefa Aguado Orta

Jefa de la Oficina de Presidencia, Relaciones Institucionales y Seguridad Ciudadana
Ayuntamiento de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES LEGISLATIVAS ESTATALES. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 1 Contenido básico de la ley estatal. 2. Discusión doctrinal o la pretendida aplicación inmediata del texto legal en aspectos de competencia autonómica exclusiva. 3. Interposición de recursos de inconstitucionalidad. III. LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. PREOCUPACIÓN AUTONÓMICA POR LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA. 1. El Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas. 2 Otra normativa autonómica. IV. PREVISIONES DE FUTURO. EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Si algo caracteriza la actividad normativa y jurisprudencial desde 2023, en lo que a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda se refiere, es el intento de los poderes públicos estatal y autonómico de atajar el problema de la vivienda, fomentando soluciones habitacionales novedosas, con el fin favorecer el acceso a una vivienda digna a los sectores más desfavorecidos, colectivos vulnerables y jóvenes, fundamentalmente. Todo ello, a la luz de los principios inspiradores de la Unión Europea. En este sentido debe entenderse la Ley 12/2023,

de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, con sus luces y sus sombras, y el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas.

II. NOVEDADES LEGISLATIVAS ESTATALES. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La ordenación del territorio y el urbanismo van configurando su contenido a la luz de la actualidad de los acontecimientos. Precisamente por esa circunstancia, los problemas de vivienda son los más urgentes que hay que atajar, con el fin de paliar la necesidad de uso habitacional y favorecer el acceso a los más desfavorecidos, jóvenes y colectivos vulnerables. El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la vivienda inteligente, sostenible y asequible se plantea como una herramienta al servicio de los entes locales para afrontar múltiples retos (C/2024/3667)[1], y pone de manifiesto todos los problemas por los que atraviesa la política de vivienda de la Unión Europea y las disposiciones normativas que se han adoptado. Apuesta por la renovación energética de los inmuebles residenciales, reconoce la arquitectura sostenible como modelo del futuro, observa con interés las comunidades *coliving*, apoya la promoción e intercambio de buenas prácticas en materia de soluciones de viviendas descentralizadas y socialmente innovadoras.

1. Contenido básico de la ley estatal

Siguiendo la estela europea, la actualidad legislativa estatal ha venido marcada por la publicación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda[2], que se promulga con un triple objeto: la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles; la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, y el refuerzo de la protección del acceso a información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.

1 DOUE de 26 de junio de 2024.

2 BOE núm. 124, de 25 de mayo.

La Ley reconoce la acción pública en materia de vivienda, objetiva y subjetivamente limitada. Desde el punto de vista subjetivo, además de quienes estén legitimados para ello, pueden impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa "*las personas jurídicas sin ánimo de lucro que, mediante el ejercicio de esta acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda*". En cuanto al ámbito objetivo, sólo cabe la impugnación de los actos y disposiciones dictados en aplicación del título II (acción de los poderes públicos en materia de vivienda), del título III (parques públicos de vivienda) y del capítulo II del título IV (información y transparencia en materia de vivienda y suelo). La ley se encarga de puntualizar que el ejercicio de esta acción "*no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho*" y tampoco puede "*comprender una pretensión de reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, salvo que quien ejercite la acción sea quien esté legitimado por ostentar un derecho o interés legítimo afectado*", sin ser permitida contrapartida económica por la renuncia o el desistimiento de la acción en vía administrativa o contencioso-administrativa.

En orden a la definición de la función social y régimen jurídico de la vivienda, el Título I de la Ley define la función social de la propiedad de la vivienda como aquella "q*ue incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento,* …" (art. 1.2), para añadir más adelante que una vivienda cumple una función social "*dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia*". Las Administraciones públicas tienen la función de velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles, articulando mecanismos efectivos para asegurar su protección, conservación, rehabilitación y mejora.

Componente de esta función social de la vivienda es el estatuto básico del ciudadano, al que reconoce una serie de derechos y deberes, y que ha sido declarado constitucional por la Sentencia 79/2024, de 21 de mayo del Tribunal Constitucional[3]. El derecho de propiedad de la vivienda, limitado por su función social, comprende los deberes de uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas; el mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación de la vivienda en los términos de esta ley, de la legislación de ordenación territorial, urbanística y de

3 BOE núm. 152, de 24 de junio.

vivienda, y de los instrumentos aprobados a su amparo; evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad legalmente exigidos; cumplimiento de obligaciones legales en las operaciones de venta o arrendamiento de la vivienda; y la obligación de colaborar con la Administración si la vivienda se sitúa en una zona de mercado residencial tensionado.

A la acción de los poderes públicos en materia de vivienda se refiere el Título II de la Ley, distinguiendo:

a) Los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda, como son la acción del Estado en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, el compromiso por la accesibilidad universal en el parque de vivienda, las situaciones de especial vulnerabilidad, el derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística, los conceptos de vivienda protegida y vivienda asequible incentivada, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado y la colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado.

b) La colaboración y cooperación entre administraciones públicas en materia de vivienda.

c) La actuación del Estado en materia de vivienda, como una manera de afirmar la competencia estatal en la materia. Incluye las funciones de planificación necesaria con la financiación correspondiente; la colaboración en la financiación de los planes que se aprueben por las CC. AA. y las ciudades de Ceuta y Melilla en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana; la propuesta de sus propias líneas estratégicas, planes y medidas que promuevan dicha igualdad y fortalezcan el equilibrio territorial.

En la relación entre el derecho de acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística, el art. 15 de la ley (cuyo contenido fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por las Comunidades Autónomas de Baleares, Madrid, Cataluña, Andalucía y el Partido Popular), prevé una serie de criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos regulados en la ley. Estos criterios son:

a) Faculta a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística el establecimiento del uso de vivienda dotacional pública como uso compatible de los suelos dotacionales, para ampliar la oferta de vivienda social, así

como obtener suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística.

b) Exige a la ordenación territorial y urbanística la promoción de tipologías edificatorias y de modalidades de alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural.

c) Prohíbe modificar la calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, salvo excepcional justificación de su innecesidad en el instrumento de ordenación urbanística o imposibilidad sobrevenida de dicho destino.

d) Obliga a la legislación autonómica a establecer, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, el porcentaje (no inferior al 50%) destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler, salvo excepciones justificadas en el instrumento de ordenación urbanística.

   Aunque la reserva debe ser determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, la nueva redacción del artículo 20 del TRLSyRU eleva del 30 al 40%, como mínimo, de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y del 10 al el 20 % en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

e) El suelo obtenido en cumplimiento del deber previsto en el art. 18.1.b) TRLSyRU[4] debe destinarse obligatoriamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, sin posibilidad de sustitución por otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.

4 Hay que recordar que el art. 18.1.b) TRLSyRU dispone que las actuaciones de urbanización comportan, entre otros deberes legales, el de entregar a la Administración competente, con destino a PPS, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia que esta incluya, que fije la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, si bien, con carácter general el porcentaje no puede ser inferior al 5% ni superior al 15%.

Establece una serie de principios para la vivienda protegida y al mismo tiempo reconoce el carácter prevalente de la normativa autonómica o municipal, tales como, destino exclusivo a residencia habitual y ocupación efectiva durante los períodos de tiempo establecidos como mínimos en la legislación y normativa aplicable; transparencia y objetividad del procedimiento de adjudicación de la vivienda protegida, garantizando la pública concurrencia y la prioridad a las personas inscritas en los registros públicos; imposibilidad de las personas adjudicatarias de viviendas protegidas de ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de ninguna otra vivienda; régimen de protección pública permanente que impida la desclasificación en el caso de viviendas protegidas promovidas sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cumplimiento de lo previsto en el art. 20.1.b) TRLSyRU. Por último, la venta o alquiler están sujetos a previa autorización autonómica mientras la vivienda siga sujeta al régimen de protección pública que corresponda.

La ley también regula la vivienda asequible incentivada, estableciendo unas limitaciones específicas de destino durante un tiempo determinado y a unos precios máximos de alquiler, proporcionales y ajustados a los beneficios públicos que obtenga, sean urbanísticos, fiscales, o de cualquier otro carácter. La vivienda asequible incentivada debe destinarse exclusivamente a residencia habitual de la persona arrendataria y no es necesario someterse al procedimiento formal de calificación como vivienda protegida. En zonas rurales sujetas a fenómenos de pérdida de población, la vivienda asequible incentivada podrá acompañar el desarrollo de estrategias de dinamización social y económica, así como la creación de empleo y actividad en tales zonas.

Por lo que respecta al procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, previsto para orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, ésta se realiza "*por la Administración competente en materia de vivienda*" y debe ir precedida de un procedimiento preparatorio para obtener información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona. La resolución del procedimiento, que tiene una vigencia de tres años, debe fundar su motivación en deficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades.

La planificación y programación estatal en materia de vivienda está configurada por los instrumentos estatales de apoyo a las Administraciones territoriales competentes en la ejecución de las políticas de vivienda que, previo análisis y determinación de las necesidades, aseguren la existencia de una oferta suficiente

y adecuada de vivienda en condiciones asequibles, fomenten el uso racional del suelo y la ocupación eficiente del parque residencial. Esta planificación favorecerá de forma prioritaria la rehabilitación y la mejora de las viviendas existentes, la promoción de vivienda encaminada a la formación de parques públicos de vivienda y la previsión de modalidades de vivienda adaptadas a las necesidades sociales. A tal efecto, los planes estatales en materia de vivienda y en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural incluirán una planificación plurianual, que podrá estar vinculada a medidas relativas a la financiación. Con el fin de evitar la especulación, los planes estatales pueden establecer medidas de redistribución social del beneficio obtenido como consecuencia de la enajenación de viviendas que hayan obtenido ayudas públicas para la realización de obras de rehabilitación, regeneración y renovación urbana o rural, mediante la devolución de las ayudas u otras medidas. También podrán contribuir a la financiación de los planes que aprueben las CC. AA. o ciudades de Ceuta y Melilla, de manera complementaria a la financiación aplicada por estas últimas.

La ley también prevé la colaboración público-privada para la creación de un fondo de vivienda asequible.

Otro aspecto de enorme importancia de la ley es la regulación de los parques públicos de vivienda, como contribución al buen funcionamiento del mercado de la vivienda, sirviendo de instrumento a las Administraciones públicas competentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a personas jóvenes y colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad.

La ley prevé que los PPV regulados por la legislación autonómica integren, como mínimo, las viviendas dotacionales públicas; las viviendas sociales y protegidas construidas sobre suelo de titularidad pública, así como las que lo hayan sido en ejercicio del derecho de superficie, usufructo o cesión de uso y para alquiler con opción a compra, durante el tiempo en el que no se active la correspondiente opción; las viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social; las viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en actuaciones de regeneración o de renovación urbanas, incluyendo las integradas en complejos inmobiliarios, tanto de forma gratuita como onerosa; y cualquier otra vivienda social adquirida por o cedida a las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda.

El destino de las viviendas integrantes de los PPV es garantizar el derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades

para acceder a una vivienda en el mercado, en razón de sus circunstancias sociales y económicas, atendiendo a factores específicos de vulnerabilidad como la presencia de menores de edad en el hogar o unidad de convivencia, así como a las características y particularidades del ámbito territorial. El uso y disfrute de las viviendas que formen parte de parques públicos pueden producirse en régimen de alquiler, cesión de uso, o cualesquiera otras formas legales de tenencia temporal en las condiciones de renta y con los requisitos que establezcan las respectivas Administraciones Públicas en función de la demanda existente, las condiciones socioeconómicas de las personas, familias y unidades de convivencia destinatarias y las características del mercado de vivienda, incorporando criterios de inclusión, cohesión social y asequibilidad; de acuerdo con el sistema de evaluación que ellas prevean.

Por último, el Título IV regula una serie de medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, que remite a la legislación de defensa de consumidores y usuarios. También impone al Estado la obligación de elaborar y mantener actualizado un inventario del PPV de su titularidad, con una mínima información sobre la identificación de las viviendas que lo componen, características fundamentales y situación de las viviendas y características de los usuarios, debiendo detallar el presupuesto invertido anualmente en los diferentes programas de política de vivienda e indicar cuántos de esos programas han contribuido a favorecer el acceso a la primera vivienda por parte de jóvenes.

2. Discusión doctrinal o la pretendida aplicación inmediata del texto legal en aspectos de competencia autonómica exclusiva

En la aplicación de la Ley por el derecho a la vivienda se han planteado algunas discusiones doctrinales. Quizás la de más trascendencia para el ámbito municipal se refiera a la entrada en vigor de determinados preceptos legales.

La Disposición final novena prevé la entrada en vigor, con excepciones, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, el 26 de mayo de 2023. En un principio, podría pensarse que el artículo 15, que regula el derecho a la vivienda y ordenación territorial y urbanística, también entró en vigor al día siguiente de la publicación y, por lo tanto, resultarían de inmediata aplicación los porcentajes de suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (mínimo 50%) o la subida al 40% de la edificabilidad residencial prevista en el suelo rural o el 20% en el suelo urbanizado. No obstante, una aplicación ponderada de la Ley obliga a tener en cuenta la normativa autonómica habida cuenta que la vivienda, el urbanismo y la ordenación del territorio son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas ex artí-

culo 148.1.3.ª CE. De hecho, la ley estatal se encarga de recordarlo a lo largo del articulado, el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana dispone que "*esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*", lo cual induce a pensar la necesidad de una modificación de la normativa autonómica al respecto. Otro tanto se desprende del artículo 15.1.d) cuando dispone que "*la legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública…*".

Lo cierto es que no se trata de una discusión doctrinal pacífica. Avala esta circunstancia el hecho de que en el trámite parlamentario se propusiera la incorporación de una disposición transitoria al respecto que no prosperó.

3. Interposición de recursos de inconstitucionalidad

Esta ley ha sido ampliamente contestada por las Comunidades Autónomas, que han visto en ella una excesiva regulación e intromisión del Estado en la competencia exclusiva de aquéllas en materia de vivienda ex art. 148.1.3.ª CE. A fecha de la elaboración de este informe el Tribunal Constitucional ha resuelto sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía[5] y por el Grupo Parlamentario Popular[6].

En ambos casos resultan de interés los votos particulares de varios magistrados que afirman que la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, no es una ley que regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda, sino que, en realidad, se trata de una "*ley básica de vivienda*", que, como tal, el Estado no puede aprobar por

5 La Sentencia 79/2024, de 21 de mayo de 2024 (BOE núm. 152, de 24 de junio), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, declarando la nulidad total o parcial de los preceptos legales que regulan el régimen de viviendas protegidas, las obligaciones de colaboración de grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda y el régimen transitorio de las viviendas de protección pública previamente calificadas.

6 La Sentencia 26/2025, de 29 de enero de 2025 (BOE núm. 51, de 28 de febrero), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, declarando la pérdida parcial de objeto del proceso en los preceptos legales declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024; la nulidad parcial de los preceptos legales que regulan la inadmisión de las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca cuando el demandante tenga la condición de gran tenedor; extendiendo los efectos de la declaración de nulidad al precepto que enumera los documentos que deben acompañar a las demandas ejecutivas.

ser la "vivienda" una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, al amparo del art. 148.1.3ª CE y todos los Estatutos de Autonomía.

En cuanto al contenido fundamentalmente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la sentencia 79/2024 reconoce que el recurso es sustancialmente de índole competencial y que la sentencia debe discernir si se ha abusado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE, cuya doctrina dictada al respecto aclara que no se trata de una norma competencial ni puede considerarse una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado. El análisis de la doctrina constitucional sobre la vivienda y la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se caracteriza por:

1º. La vivienda puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador.

2º. El artículo 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, «*sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos" (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias*», sin perjuicio del hecho de "*que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales*".

3º. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, al amparo del artículo 148.1.3.ª CE, facultando en relación con la vivienda para desarrollar una política propia en la materia, sin que eso suponga la imposibilidad de limitar la competencia autonómica en materia de vivienda por otras competencias estatales.

4º. Con carácter general, el título competencial del artículo 149.1.1.ª CE ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos se produzca una alteración del sistema constitucional de reparto de competencias. Es una competencia transversal y finalista, al servicio de la garantía de la igualdad, que permite introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas.

Respecto al análisis del estatuto básico del ciudadano, el fundamento 4 de la sentencia reconoce que la Ley define el alcance y dimensión del derecho

a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, sin que esto suponga agotar el contenido del referido derecho ni impedir o limitar la regulación autonómica. Asimismo, el derecho a solicitar la inscripción en los registros públicos de demandantes de vivienda protegida no invade competencias autonómicas puesto que la inscripción obligatoria de los demandantes de vivienda ya fue declarada constitucional en anteriores sentencias, y no supone una imposición sobre el funcionamiento o el régimen jurídico de esos registros. Por último, tampoco invade competencias autonómicas la regulación del deber de atender a la especial importancia del parque público de vivienda como un instrumento de acción a favor del derecho a la vivienda porque las Comunidades Autónomas pueden continuar aprobando normas relativas al régimen jurídico del derecho a la vivienda.

El TC avala, igualmente, la regulación de las zonas de mercado residencial tensionado (en adelante, ZMRT). Analiza la constitucionalidad de los artículos que imponen la obligación de destinar necesariamente el suelo de cesión obligatoria para la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, prohibiéndose su sustitución por otro uso público o de interés social; y el procedimiento para la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado, que exige un procedimiento preparatorio, un trámite de información pública, una resolución y la vigencia de la declaración; necesidad de elaborar una memoria y un plan específico de medidas; así como la revisión de los criterios para la identificación de estas zonas a los tres años. Considera que el legislador estatal construye sobre las ZMRT gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda que le compete y encaja dentro de la competencia del art. 149.1.1ª CE, que desarrolla unas pautas procedimentales comunes, que admiten desarrollo ulterior por parte de las CC. AA. Reitera la doctrina de la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Por lo tanto, se rechaza la queja de exceso competencial.

Respecto a las impugnaciones que afectan al estatuto básico de la propiedad de viviendas, en particular el régimen de grandes tenedores, la sentencia concluye la necesidad de la definición de gran tenedor del art. 3.k) para comprender las obligaciones impuestas en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, las medidas previstas en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento. En definitiva, la definición de gran tenedor es imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho

a la vivienda y de propiedad sobre ella, sin perjuicio de que las CC. AA. puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda.

La obligación general de los grandes tenedores de colaborar con las administraciones competentes en materia de vivienda no conlleva un exceso competencial porque no se establece de forma obligatoria. En cambio, sí vulnera el reparto competencial la regulación de la información mínima que debe facilitarse, por entender que es una concreción excesiva, ya que "*(…) corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino*".

También valida, en relación con las impugnaciones vinculadas con el régimen de la vivienda protegida, las definiciones y las modalidades de vivienda social o vivienda de precio limitado porque son categorías sobre las que la Ley de Vivienda articula las políticas de planificación y programación públicas como ejercicio legítimo de la competencia estatal. También declara constitucional la elevación de los porcentajes mínimos de suelos destinados a vivienda de protección pública porque permite desarrollar un modelo urbanístico propio.

Sin embargo, declara inconstitucionales las tipologías y el régimen transitorio de aplicación de la Ley de Vivienda a aquellas viviendas con algún régimen de protección. Declara inconstitucional una serie de principios para regir el acceso a la vivienda protegida. Al regular la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a 30 años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma, son disposiciones inconstitucionales porque establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos. Inconstitucionalidad que se extiende también a la forma de alcanzar las condiciones y régimen transitorio, que determina el régimen de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la Ley, cuya finalidad no es otra que someter a la Ley 12/2023 las viviendas que aún no lo estuvieran.

El fundamento 8 analiza las impugnaciones vinculadas con la configuración de los parques públicos de vivienda, que afecta a los artículos que regulan el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, criterios orientadores de gestión y destino.

Considera un exceso la determinación de la composición mínima de los parques públicos de vivienda para todas las administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. El grado de detalle no garantiza un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques. Entiende el Alto Tribunal que el legislador ha utilizado una técnica propia del ejercicio de competencias de legislación básica.

La misma argumentación utiliza para declarar la inconstitucionalidad del artículo de la ley que reconoce el obligatorio destino de los ingresos relacionados con la función social de la propiedad y la gestión de los parques públicos de vivienda a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de estos. La previsión de una afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de los ingresos procedentes de la gestión de esos bienes, y no solo de su enajenación, supone un exceso competencial, que resulta contrario al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Confirma el ajuste al reparto constitucional de competencias la regulación de los criterios orientadores en la gestión de dichos parques, al comprender medidas vinculantes no desplazables, como la limitación de los titulares en favor de quienes se podrán enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda. No son medidas uniformes, sino que pueden desarrollarse en función de las peculiaridades del entorno, "*para actuar de la forma más acorde a las características de la demanda, sin que pueda verse en ello afección posible a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial o régimen local, que en nada se agotan*". En igual sentido, se manifiesta el TC respecto del artículo que regula el destino de los parques públicos de vivienda por entender que se trata de una previsión que establece las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda.

En conclusión, según el criterio del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas retienen la competencia para desarrollar la definición, tipologías y concreto régimen de protección de las viviendas protegidas, conservando su facultad de determinar cuál ha de ser la duración temporal del régimen de protección.

El Estado no puede extralimitarse estableciendo una regulación pormenorizada de la vivienda protegida donde se establezca la imposibilidad de descalificar la vivienda en determinados suelos o fijando un plazo mínimo para solicitar

la descalificación. Pero sí es competente para establecer normas básicas que garanticen el acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística tales como promover tipologías edificatorias, modalidades de viviendas o establecer la compatibilidad de suelos dotacionales para la construcción de viviendas dotacionales públicas.

Hace desaparecer uno de los principios distorsionadores de la Ley de Vivienda al declarar la inconstitucionalidad de la aplicación de la regulación en materia de vivienda protegida contenida en la Ley a las viviendas que no han obtenido todavía la calificación definitiva.

III. LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. LA PREOCUPACIÓN AUTONÓMICA POR LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA

En el periodo comprendido entre los años 2023 y 2024, siguiendo la estela estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón ha dictado normativa con una triple finalidad: introducción de cambios en la regulación del régimen jurídico del suelo no urbanizable, con la modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, así como dar respuesta a aspectos relacionados con la eficiencia energética y al problema de vivienda entre los colectivos más vulnerables, incluido el mercado joven.

A tal fin atienden la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial de Aragón y el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Pública.

1. El Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas

La publicación de este Decreto[7], de suma trascendencia, pone de manifiesto el interés del Gobierno de Aragón por facilitar el acceso de la ciudadanía a la vivienda, siguiendo la estela de las facultades que reconoce la legislación estatal a la que se ha hecho referencia más arriba. A tal fin, el Decreto incorpora modificaciones en la legislación urbanística para facilitar la construcción de vivienda protegida y permitir el uso de vivienda en parcelas de uso dotacional.

7 BOA núm. 145, de 26 de julio.

El Decreto se dictó en aplicación de lo previsto en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, que establece como finalidad de las Directrices especiales de Ordenación Territorial la de ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial, sin circunscribir su ámbito de necesariamente a límites administrativos.

Asimismo, en aplicación del art. 26 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, las formulaciones de carácter estratégico contenidas en las directrices de ordenación territorial tienen el valor de "*criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones públicas*", excepción hecha de aquellas que afecten a competencias estatales o cuando los entes locales en el ejercicio de sus competencias "*prevean actuaciones concretas que supongan una desviación de los citados criterios*", en cuyo caso deben plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos. Las disposiciones normativas incluidas en las Directrices de Ordenación Territorial tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales aplicables.

La propia directriz especial se justifica en el hecho de que "*son muchos los municipios que disponen de solares destinados a tal fin (suelos de cesión para equipamiento), en ocasiones de manera sobreabundante, sobre los que no hay previsión alguna de promover la construcción de edificios para su destino a usos sanitarios, ni docentes, asistenciales, culturales, etc., y ello pasadas incluso décadas desde que están disponibles para ello*", amparado por la posibilidad admitida por el art. 15.a) de la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, de considerar compatible con el uso dotacional la construcción de viviendas dotacionales públicas, siempre que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística lo establezcan.

El Decreto justifica como mejor opción la utilización de una directriz, en lugar de los Proyecto de Interés General de Aragón o los instrumentos municipales de planeamiento, habida cuenta que los PIGAs afectan preferentemente a suelos urbanizables no delimitados o no urbanizables genéricos, y en este caso resulta más apto el suelo urbano consolidado. Además, las exigencias documentales requeridas y los trámites procedimentales de los PIGAs son desproporcionados e innecesarios, cuando lo pretendido es recoger en un conjunto de normas la posibilidad de establecer como compatible con los usos de equipamiento el de vivienda pública, en suelo urbano consolidado.

Para la consecución de los objetivos perseguidos por la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas se concretan tres bloques de acción:

1. Poner a disposición del programa de promoción de viviendas dotacionales, suelos de titularidad pública, que en la actualidad se encuentran ociosos sin dar satisfacción a ninguna necesidad social.
2. Apoyar en procedimientos de colaboración entre la administración pública y la iniciativa privada a fin de que pueda ser esta última la que asuma, con respeto a sus legítimas expectativas de equilibrio económico y, en su caso, de beneficio empresarial proporcionado, el esfuerzo inversor necesario.
3. Destinar recursos públicos para garantizar que los demandantes de vivienda dotacional pública, en régimen de alquiler, puedan acceder a las mismas destinando no más del 25% de sus ingresos familiares al pago de las rentas.

El articulado de la directriz, que es obligatorio y, por tanto, directamente aplicable, incluye en su ámbito de aplicación tanto los suelos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón como los de las administraciones locales. Es de exclusiva aplicación a los suelos dotacionales de titularidad pública, no a los privados, excluyéndose las zonas verdes y espacios libres.

Los objetivos que persigue la Directriz Especial, dirigidos a facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado libre, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales, son varios:

a) Dotar a la Comunidad Autónoma del instrumento de Ordenación Territorial exigido por el artículo 15 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, para posibilitar el uso de vivienda pública dotacional como compatible con otros usos de equipamiento.
b) Incrementar la disponibilidad de suelo para su destino a parques públicos de vivienda asequible, en su modalidad de vivienda dotacional, a fin de garantizar el derecho a una vivienda digna.
c) Delimitar la posibilidad de destinar a uso de vivienda dotacional pública suelos destinados a otro tipo de dotaciones públicas, a fin de garantizar la adecuada disponibilidad de los que resulten necesarios para otros usos públicos, tales como los sanitarios, docentes, deportivos, culturales, asistenciales o sociales.
d) Fijar las condiciones de ejecución de promociones de vivienda dotacional pública sobre suelos de equipamiento público.

e) Formalizar una política de intervención en el mercado de la vivienda, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos y el fomento de la construcción de viviendas dotacionales públicas.

f) Promover sostenida, eficaz y eficientemente las condiciones necesarias para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y asequible.

A los efectos de la Directriz, se entiende por vivienda dotacional pública la destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta y destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente para su uso dotacional, sobre los que podrá constituirse derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

Podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o sus entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

La vivienda dotacional pública debe cumplir el programa mínimo de vivienda, las condiciones de ventilación exigidas por las normas urbanísticas aplicables en cada municipio, con los mínimos que prevé la directriz. También exige una plaza de aparcamiento por cada 100 m2 construidos en uso vivienda dotacional o alojamiento, como mínimo.

A los efectos de la Directriz, se consideran suelos dotacionales tanto los pertenecientes a Sistemas Locales como los considerados como Sistemas Generales, sin perjuicio de las limitaciones de los arts. 7 y 8, esto es, clasificados como Suelo Urbano, en su categoría de Consolidado, que reúnan la condición de solar o estén en disposición de "*alcanzarla en aplicación de lo previsto en el artículo 234.1 del TRLUA*". En los municipios sin PGOU, o Normas Subsidiarias municipales, se considerarán aptos para la promoción de viviendas dotacionales públicas aquellos que estén integrados en una Delimitación de Suelo Urbano (DSU).

En orden a las condiciones de compatibilidad del uso vivienda dotacional con el resto de usos dotacionales, está expresamente excluida la posibilidad de compatibilizar el uso de vivienda dotacional con el de zonas verdes públicas ni con el de espacios libres públicos. Puede ser compatible con cualquier otro uso de equipamiento público, tanto si el municipio cuenta con Plan General de Ordenación Urbana o no.

La declaración de compatibilidad del uso vivienda dotacional con otros usos de equipamiento solo puede formularla la Administración, sus organismos públicos, sociedades instrumentales y entidades vinculadas o dependientes de ella, con la documentación justificativa que detalla el art. 9 de la directriz.

Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad podrán pasar a tener condición de patrimonial durante el plazo de duración de la compatibilidad, si así lo acuerda la Administración competente para resolver la compatibilidad, "*sin perjuicio de que los suelos sobre los que finalmente se construyan viviendas dotacionales públicas deberán mantenerse bajo titularidad pública y mantener su condición dotacional*".

La declaración de compatibilidad quedará sin efecto si no se inician las obras de construcción de las viviendas en el plazo máximo de seis años, a contar desde la publicación del acuerdo de aprobación de la referida declaración de compatibilidad.

El art. 11 de la Directriz excepciona la exigibilidad de los aumentos de módulos de reserva previstos en el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, fundado en el hecho de "*que las viviendas públicas objeto de la presente Directriz tienen carácter dotacional, que no se afectan zonas verdes ni espacios libres públicos, y que queda garantizada la suficiencia de suelos para otros usos de equipamientos igualmente públicos, mediante la exigencia de informe en tal sentido por parte de los Departamentos que podrían precisarlos para el cumplimiento de sus respectivas competencias, así como, en su caso, aceptación por parte del municipio*". Al no considerarse el uso de vivienda dotacional como lucrativo, no alterará los cómputos consolidados en cuanto a los aprovechamientos urbanísticos de cualquier ámbito, área o sector afectado sobre los que hubiera acordado la compatibilidad de usos.

Finalmente, la Directriz habilita a los instrumentos urbanísticos municipales para declarar la compatibilidad del uso vivienda pública con otros usos dotacionales, mediante modificaciones aisladas de sus respectivos Planes Generales o revisión de los mismos, sin perjuicio de que solamente puedan referirse a suelo urbano consolidado y no puedan afectar, en ningún caso, a suelos calificados como zonas verdes públicas ni a espacios libres públicos, ni con el sistema viario y de aparcamiento en espacios de uso público.

2. Otra normativa autonómica

Además del Decreto por el que se dicta la Directriz Especial de viviendas dotacionales, la Comunidad Autónoma de Aragón también ha legislado para atender otras necesidades en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio.

La Ley 2/2023, de 9 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón[8], se promulgó con un objeto muy concreto: la mejora de las discordancias existentes en la regulación del suelo no urbanizable especial, la recuperación de la Delimitación del Suelo Urbano como instrumento urbanístico en los municipios que carecen de PGOU, la supresión de la limitación de la vinculación de edificaciones a las parcelas edificadas con vivienda en la zona de borde y la supresión del régimen transitorio de las órdenes de demolición.

Resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, que fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 113/2024, de 10 de septiembre, por entender que faltaba el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad[9], y con la finalidad de impulsar el proceso de transición energética en Aragón, se dictó la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial de Aragón[10], para promover el autoconsumo, residencial o productivo.

La Ley destaca una serie de medidas energéticas en relación con instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos que serán de aplicación tanto a los Proyecto de interés general de Aragón (en adelante, PIGAs) como a los ámbitos ordenados por el planeamiento urbanístico municipal:

Primera. Posibilidad de implantar instalaciones para el aprovechamiento de energía solar en las edificaciones e instalaciones que integran los proyectos tramitados como Planes o PIGAs, con la facultad de ubicarse en las envolventes de las edificaciones, incluidos sus cubiertas, los aparcamientos, así como los soportes, pérgolas y los elementos auxiliares necesarios. No computarán urba-

8 BOA núm. 40, de 28 de febrero

9 Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad absoluta del Decreto Ley llevó aparejada, igualmente, la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Final Tercera del DL, que modificó el art.33 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que introdujo una letra c) en el art. 33.1 permitiendo así que los PIGAs pudieran tener como objeto actuaciones territoriales relevantes tales como la implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio de especial importancia, tales como los centros de esquí y montaña definidos en la legislación turística.

10 BOA núm. 252, de 31 de diciembre.

nísticamente a efectos de aprovechamiento urbanístico, edificabilidad, distancias a lindes de fincas y altura máxima de cornisa y los elementos auxiliares de las instalaciones serán considerados partes inherentes de la instalación de generación solar.

Segunda. Fomento de la implantación de instalaciones de producción y aprovechamiento de energía renovable en dotaciones públicas, incluidas las instalaciones de almacenamiento o recarga eléctrica, de hidrógeno o de otros gases renovables, en terrenos destinados a dotaciones y equipamientos públicos incluidos en un PIGA, en tanto no esté prevista su ejecución. Su gestión puede ser pública directa, o indirecta, mediante concesión, que deberá prever un régimen de reversión para aquellos supuestos en que el interés general exija la necesidad de ejecutar la dotación o equipamiento público.

Tercera. Impulso de la administración autonómica y local de constitución de derechos de superficie, arrendamientos u otros negocios jurídicos sobre terrenos de naturaleza patrimonial de su propiedad incluidos en un PIGA o Proyecto Supramunicipal, con la finalidad de implantar instalaciones de producción y aprovechamiento de energía renovable, incluidas instalaciones de almacenamiento o recarga eléctrica, de hidrógeno o de otros gases renovables, destinadas al autoconsumo colectivo de electricidad.

Cuarta. Los PIGAs podrán ordenar como sistemas generales adscritos de infraestructuras energéticas, en cualquier clase de suelo, instalaciones de producción y aprovechamiento de energía renovable, incluidas instalaciones de almacenamiento, asociadas a los proyectos prioritarios regulados en la Ley. Se ubicarán preferentemente en suelo no urbanizable genérico, sin perjuicio de la posibilidad de ubicarse en otras clases o categorías de suelo siempre que se justifique motivadamente la necesidad y la compatibilidad con los valores propios del suelo afectado.

Los PIGAs de uso dominante industrial podrán reservar zonas determinadas de suelo para el paso de canalizaciones de las redes de sistemas de autoconsumo de energías renovables, así como conexiones a sistemas o infraestructuras generales o a redes de suministro; o establecer servidumbres forzosas o limitaciones del dominio en las zonas de retranqueo de las parcelas a fin de permitir el paso de estas canalizaciones.

IV. PREVISIONES DE FUTURO. EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE

El Proyecto de Ley[11], que fue retirado del orden del día de la sesión del Pleno y Diputación Permanente del 23 de mayo de 2024[12], desconociéndose cuándo va a retomarse su tramitación, incorpora diversas medidas, destacando la regulación de la nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los actos dictados a su amparo. Remite al régimen general de la legislación de procedimiento administrativo común, con especialidades, esto es:

1. Limita la nulidad por vicios formales o de procedimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al concurso determinadas causas tasadas, tales como: la aprobación definitiva por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio; desconocimiento total y absoluto del procedimiento legalmente establecido; omisión del trámite de evaluación ambiental conforme a la legislación que resulte aplicable; omisión total y absoluta del trámite de información pública y participación que demande, con carácter preceptivo, la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable; o la falta de memoria o del documento equivalente que demande la legislación de ordenación territorial y urbanística para justificar las decisiones de ordenación adoptadas, o la insuficiencia notoria de la misma, equiparable a su falta. Los vicios formales o de procedimiento distintos de los anteriores sólo darán lugar a anulabilidad, admitiendo la subsanación, retroacción procedimental y conservación de actuaciones, siempre que se realice en el plazo de un año.

   La anulación por motivos formales no impedirá la aprobación de un nuevo instrumento que contenga soluciones de ordenación iguales o similares a las del instrumento anulado, siempre que se hayan corregido los vicios de los que adoleciera y las decisiones hayan quedado debidamente motivadas.

2. La declaración de nulidad de un instrumento de ordenación territorial y urbanística no conlleva la de sus actos o disposiciones de desarrollo, salvo que estos instrumentos hayan sido desarrollados y a los actos dicta-

11 Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 19-1, de 5 de abril de 2024.

12 Boletín Oficial de las Cortes Generales de 31 de mayo de 2024.

dos en su aplicación que no hayan adquirido firmeza, cuando, en ambos casos, adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven.

3. Prevé la declaración de nulidad parcial cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o cuando afecte a algunos preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto
4. Reconoce la nulidad de pleno derecho para los actos administrativos de intervención dictados con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Otro aspecto importante de la reforma es la imposición de límites al ejercicio de la acción pública, sin que no pueda ejercitarse de manera contraria a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada. No atribuye la consideración de parte interesada en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción. Además, sólo puede versar sobre los aspectos materiales o sustantivos de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística y el desistimiento en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública no puede conllevar contrapartida económica en favor del recurrente, incluso en ejecución de sentencia.

Simultáneamente modifica la regulación del recurso contencioso administrativo limitando el objeto de recurso directo a los actos de los entes locales que pongan fin a la vía administrativa y, en todo caso, los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística sólo será posible si no han transcurrido cuatro años, contados desde el día siguiente a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y únicamente fundado en vicios de ilegalidad material, no eventuales vicios formales o atinentes al procedimiento, que sólo podrán plantearse en recurso directo previsto en el artículo 25 LJCA.

V. BIBLIOGRAFÍA

Cuatrecasas (09-07-2024). El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley de Vivienda. https://www.cuatrecasas.com/resources/vivienda-text-668d03a887a40483982512.pdf?v1.82.2.20241204

Lupicinio International Law firm (06-02-2025). Sentencia del Tribunal Constitucional a la Ley de la Vivienda. Comentarios. https://lupicinio.com/derecho-a-la-vivienda-comentarios-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/

Observatori Desca. Luces y sombras de la nueva sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley del derecho a la Vivienda. https://observatoridesc.org/ca/analisis-luces-y-sombras-nueva-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-ley-del-derecho-vivienda

Informe sobre medio ambiente en Aragón (2023-2024)

Darío Badules Iglesias

Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Normas con rango de Ley. 2. Normas reglamentarias. III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se presenta un análisis de las principales novedades normativas y jurisprudenciales en materia de medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Aragón durante los años 2023 y 2024, teniendo en cuenta el cambio de gobierno producido durante ese primer año y que afectará, sin duda, a la producción legislativa, algo más amplia en esta ocasión que en anteriores. Debe tenerse en cuenta que este informe solo incluye las principales novedades autonómicas que deben ponerse en contexto con las producidas a nivel estatal y europeo y que condicionan de manera importante la actuación autonómica.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normas con rango de Ley

Durante los años 2023 y 2024, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado un conjunto significativo de leyes en materia ambiental, energética y con el punto de vista en el ámbito rural. Destacan normas como la Ley 6/2023, que protege y moderniza la agricultura social y familiar, introduciendo medidas que

limitan la implantación de renovables en zonas agrarias con proyectos estratégicos en marcha, o la Ley 13/2023, que impulsa la equidad en el medio rural integrando objetivos medioambientales como la economía circular o la generación distribuida de energía. Del mismo modo, se han aprobado normas de urgencia que han tratado de dar respuesta a eventos climáticos extremos, como el Decreto-Ley 1/2024 (sobre sequía) y el Decreto-Ley 2/2024 (lluvias torrenciales), que combinan ayudas económicas con medidas de restauración ambiental.

En el ámbito de la transición energética y la innovación tecnológica, la nueva legislación trata de reforzar el papel del autoconsumo y de las comunidades energéticas mediante normas como el Decreto-Ley 1/2023 y la Ley 5/2024, que fomentan la producción distribuida, crean un fondo de solidaridad energética y articulan incentivos para la digitalización y eficiencia del sistema energético. A esto se suman instrumentos fiscales novedosos, como la Ley 2/2024, que crea impuestos medioambientales específicos para parques eólicos y solares, aplicando el principio de «quien contamina paga» y vinculando parte de la recaudación a la lucha contra la despoblación y la restauración ecológica. Estas medidas se complementan con la Ley 7/2023, que introduce exigencias de sostenibilidad en el despliegue de tecnologías *cloud*, aunque sin verdaderos mecanismos jurídicos adecuados para garantizar su cumplimiento.

Finalmente, la Ley 11/2023 en materia de contratación pública y el Decreto Legislativo 2/2023 sobre subvenciones sitúan los criterios ambientales como ejes transversales de la acción pública, incorporando catálogos de cláusulas ecológicas y determinadas exigencias mínimas de cumplimiento ambiental como requisitos para el acceso a las ayudas.

A continuación, se va a proceder al detalle de las normas con rango de Ley aprobadas en el periodo objeto de estudio.

A. Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón

Esta ley tiene por objeto desarrollar, en el ámbito de las competencias exclusivas en materia de agricultura asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón, las políticas públicas orientadas a asegurar la modernización del sector y, de un modo específico, la protección del modelo de agricultura social y familiar, partiendo de la caracterización del propio concepto y abordando una estrategia de apoyo público adaptada a las circunstancias socioeconómicas actuales.

La norma contiene muy variadas medidas en el ámbito de la agricultura social y familiar, en el regadío, en la reordenación de la propiedad. Se incluyen también un régimen del patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma y un

título (el quinto) sobre actuaciones frente a eventos naturales de especial intensidad.

Debe resaltarse la Disposición adicional primera «Medidas de compatibilización de las energías renovables en zonas agrarias», que prevé que no podrán implantarse plantas solares fotovoltaicas o proyectos de parques eólicos en zonas en las que la Administración haya iniciado un procedimiento de concentración parcelaria, habiendo sido declarada la utilidad pública a través de la publicación de un Decreto. Dicha limitación finalizará con la toma de posesión de las fincas de reemplazo a nivel de subperímetro de la concentración si así se ha definido. Tampoco podrán implantarse plantas solares fotovoltaicas o parques eólicos en zonas en las que las administraciones, estatal o autonómica, hayan iniciado proyectos de creación o de modernización de regadíos, habiendo sido declarado su interés general, salvo que se trate de plantas destinadas al autoconsumo.

B. Ley 7/2023, de 23 de febrero, de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías *cloud*)

Esta ley tiene por objeto establecer las medidas necesarias para el impulso, la implantación y el desarrollo de las tecnologías en la nube (tecnologías *cloud*) en Aragón, así como promover desde Aragón un ecosistema empresarial innovador en estas tecnologías y sentar las bases para avanzar en soberanía digital.

Desde el punto de vista ambiental, sorprende que la norma no haga más mención a este ámbito que en el preámbulo, donde se dice que «esta ley aspira a convertir a Aragón en una Comunidad Autónoma de tecnologías digitales verdes, creando un ecosistema de negocio digital alrededor de las tecnologías en la nube sostenible y de bajo impacto medioambiental, así como permitiendo al sector público mejorar su eficiencia energética, operar de manera más sostenible y reducir su propia huella de carbono», y en el artículo 13, que incluye entre los requisitos de las soluciones *cloud* la sostenibilidad.

Este precepto dice que «en aras de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8, 9, 12 y 13 establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, los servicios a desplegar, así como las infraestructuras donde se alojen, deberán ser sostenibles minimizando los recursos consumidos, y para ello se establecerán objetivos concretos en el uso de fuentes de energía renovables y en la reducción de la huella de carbono». Pero lo cierto es que no se establecen mecanismos, al menos en la Ley, para garantizar este principio de sostenibilidad de unas tecnologías que, por otra parte, requieren ingentes recursos energéticos para su funcionamiento.

C. Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón

El Capítulo III del Título II de esta norma se titula «la contratación pública como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación». Del mismo modo que la Ley 9/2017, se prevé que en la contratación pública se incorporarán, de manera transversal y preceptiva, criterios sociales y medioambientales con el fin de proporcionar una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual y conseguir una mayor eficiencia en la inversión de los fondos públicos, atendiendo al conjunto de las políticas públicas y a los objetivos de desarrollo sostenible.

La norma prevé, entre otras cuestiones, las denominadas Directrices de contratación pública ecológica, socialmente responsable y de innovación (art. 23). El Gobierno de Aragón, a propuesta del departamento competente en materia de contratación pública, y los entes locales, por acuerdo del pleno de la corporación, podrán aprobar directrices en materia de contratación pública ecológica, socialmente responsable y de innovación para su incorporación en los pliegos de contratación. El acuerdo de aprobación señalará el grado de vinculación de las mismas, indicando expresamente los sectores a los que deban resultar de aplicación.

Por otro lado, se dispone en el art. 24 que la dirección general competente en materia de contratación pública o el órgano que tenga atribuida la competencia en materia de contratación pública en los entes locales elaborarán catálogos de cláusulas sociales, ambientales, innovadoras o acerca de cualquier de otra cuestión que resulte de interés, que incluirán instrucciones para su adecuada incorporación en los pliegos, como guía y apoyo al órgano de contratación. El catálogo de cláusulas de contratación pública ecológica, socialmente responsable o de innovación constará, como mínimo, de un listado que las agrupe por razón de la materia, así como de una propuesta motivada de ubicación más adecuada de cada una de ellas dentro del proceso de contratación, bien sea en el pliego de prescripciones técnicas, bien como criterios de adjudicación, bien como condiciones especiales de ejecución del contrato. También incluirá un mecanismo de control de su aplicación. En la elaboración y revisión de estas cláusulas, podrán recabarse los informes que resulten pertinentes por razón de la materia.

Desde el punto de vista de la contratación pública ecológica, se incluyen medidas sobre contratos cuyo objeto requiera evaluación de impacto ambiental, para la reducción y medición de la huella de carbono de la ejecución de un contrato, sobre elementos de consumo energético, sobre la eficiencia energética

de las edificaciones, la prevención de generación de residuos, la compra pública responsable de productos forestales, la protección contra ruidos y vibraciones, el fomento de la alimentación sostenible, la adquisición de productos textiles o la adquisición de productos de limpieza y prestación de servicios de limpieza (arts. 26-35).

D. Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón

Es objeto de esta ley establecer el marco normativo de medidas de discriminación positiva y de los mecanismos de promoción, desarrollo y dinamización que permitan garantizar los servicios públicos básicos, los servicios públicos esenciales, así como los servicios de interés general, e impulsar las actividades socioeconómicas con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia. Así mismo, es objeto de esta ley establecer los mecanismos adecuados de gobernanza, coordinación interinstitucional y con el sector privado en la aplicación de las políticas sectoriales en el medio rural con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria que tenga en cuenta las diferentes realidades territoriales dentro del propio ámbito rural.

Los poderes públicos aragoneses impulsarán políticas de reconocimiento, compensación y potenciación del valor social, económico y medioambiental del medio rural, especialmente de sus recursos naturales, del sector primario, de su vocación por la economía circular y colaborativa, y promoverán acciones específicas para fomentar su especial contribución al mantenimiento de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, la reducción de la generación de residuos y de la contaminación y la generación distribuida de energías renovables, fomentando el autoconsumo y la potenciación de comunidades energéticas.

Por lo demás, se establecen muy variadas medidas, con incidencia tangencial sobre el medio ambiente: actividades económicas, alojamiento, equipamientos y servicios, movilidad, etc.

E. Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón

Este Decreto-ley tiene por objeto impulsar el proceso de transición energética en Aragón promoviendo el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, mediante la vinculación de la planificación de inversiones productivas y de generación de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo le-

gislativo, en el marco de la normativa europea y básica estatal, del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas hibridadas de generación en Aragón.

Se considerará consumo eléctrico de cercanía todo aquel que, mediante líneas directas, a través de cualquier modalidad de autoconsumo de las reguladas en la normativa básica estatal, mediante contratos de compra de energía u otras fórmulas que permitan articular el suministro de electricidad vincule plantas de producción de energía a partir de fuentes renovables con consumidores finales de electricidad, reduciendo sus costes energéticos, todos ellos dentro del territorio de Aragón. Los proyectos de consumo eléctrico de cercanía podrán declararse prioritarios como proyectos con generación renovable asociada conforme a lo establecido en el capítulo siguiente y a los efectos establecidos en el mismo.

Se regula también el autoconsumo y las comunidades de energía (arts. 12 y 15). Tendrán la consideración de comunidad de energía aquellas entidades jurídicas que, sin perjuicio de los requisitos que se exigen para cada una de las modalidades, tengan capacidad para ejercer derechos y estar sujetas a obligaciones, estén basadas en la participación abierta y voluntaria de quienes la integren y tengan como objetivo principal ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o en la zona donde desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera. Se crean también las comunidades ciudadanas de energía. Quedan definidas así mismo las redes de distribución cerradas. Y se crea, entre otras medidas, el Fondo Aragonés de Solidaridad Energética con la finalidad de promover el desarrollo económico y luchar contra la despoblación en los territorios generadores de energía a partir de fuentes renovables, tales como la hidráulica, la geotérmica, la eólica y la fotovoltaica.

F. Decreto Legislativo 2/2023, de 3 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón

El art. 44, sobre requisitos para proceder al pago de las subvenciones, determina en su apartado 3 que la acreditación del cumplimiento de la legislación medioambiental, de transparencia, de no haber sido sancionado en materia laboral, de igualdad entre hombres y mujeres, de derechos de las personas LGTBI, de memoria democrática, de derechos y garantías de las personas con discapacidad y empleo inclusivo u otras análogas de cumplimiento normativo podrá realizarse en todo caso mediante declaración responsable en el momento de la solicitud, sin perjuicio de exigir su acreditación efectiva o de realizar las compro-

baciones necesarias, según prevean las bases reguladoras, antes del pago. Los órganos competentes para realizar el seguimiento del cumplimiento de la normativa sectorial que incida sobre el derecho a percibir subvenciones inscribirán en el Registro de personas beneficiarias, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente, cualquier sanción o resolución que pudiera afectar a dicho derecho.

G. Decreto-Ley 3/2023, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de una subvención plurianual a favor de «Stellantis España, S.L.» para el desarrollo de proyectos de mejora ambiental, eficiencia energética y desarrollo experimental en su planta de Figueruelas (Zaragoza) durante los ejercicios 2023 y 2024, con el fin de facilitar el proceso de transformación hacia el vehículo eléctrico y conectado e incrementar el grado de protección ambiental

Se autoriza la concesión de una subvención nominativa plurianual por importe total de 10 M€ (4 para el año 2023 y 6 para el 2024) que tiene por objeto el desarrollo de: proyectos de inversiones para la protección del medio ambiente, incluida la descarbonización (dos nuevas líneas de estampación en caliente, relocalización de piezas en carrocerías y montaje final, nuevo proceso 4 wet, nuevo proceso de inyección de plásticos de interior y proyecto de tratamiento de aguas industriales); proyectos de inversiones para la mejora de la eficiencia energética (inversiones para proyecto de traslado de taller de baterías para cercar a punto de uso, electrificación de planta de pintura y proyecto de mejora de impulsión caudal de aire); y proyectos destinados al desarrollo experimental (dos nuevas líneas de estampación en caliente, relocalización de piezas en carrocerías y montaje final, nuevo proceso 4 wet, nuevo proceso de inyección de plásticos de interior y proyecto de tratamiento de aguas industriales).

H. Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024

Al margen de otras consideraciones de índole estrictamente presupuestario, esta norma incorpora (art. 65) una modificación del texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre del Gobierno de Aragón. En concreto, reduce los tipos aplicables en el impuesto sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta previstos en el art. 22.1 de la Ley mencionada.

Los vigentes hasta la entrada en vigor de la norma eran:

BI hasta m²	Cuota resultante euros	Resto BI hasta m²	Tipo aplicable euros/m²
2.000	0	1.000	11,22
3.000	11.220	2.000	14,02
5.000	39.260	5.000	16,17
10.000	120.110	En adelante	14,85

Los actualmente vigentes son:

BI hasta m²	Cuota resultante euros	Resto BI hasta m²	Tipo aplicable euros/m²
2.000	0	1.000	10,20
3.000	10.220	2.000	12,75
5.000	35.700	5.000	14,70
10.000	109.200	En adelante	13,50

I. Ley 2/2024, de 23 de mayo, por la que se crean los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón y se modifica el Impuesto Medioambiental sobres las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión

La Ley 2/2024, de 23 de mayo, establece la creación de nuevos impuestos medioambientales en la Comunidad Autónoma de Aragón, dirigidos específicamente a gravar la instalación y explotación de parques eólicos y parques fotovoltaicos. Esta normativa responde a la necesidad de compensar los impactos ambientales que estas infraestructuras generan en el territorio, dado que, aunque se trata de fuentes de energía renovables y limpias, su implantación supone alteraciones en el paisaje, afectaciones a la biodiversidad y modificaciones en el uso del suelo. Además, se modifica el impuesto preexistente sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, ampliando su alcance a todas las líneas eléctricas aéreas, independientemente de su tensión nominal.

El objetivo principal de estos tributos es aplicar el principio de "quien contamina, paga", asegurando que los promotores de este tipo de instalaciones contribuyan económicamente a la mitigación de los efectos negativos de su actividad. Se busca equilibrar la transición energética con la conservación del medio natural, incentivando una planificación más sostenible y redistribuyendo parte de los beneficios que estas infraestructuras generan. Para ello, los ingresos

obtenidos a través de estos impuestos se destinarán a la recuperación ambiental de los territorios afectados, así como a la financiación de iniciativas de desarrollo rural y lucha contra la despoblación.

El impuesto sobre parques eólicos se configura en función de dos parámetros principales: la altura de las torres y la potencia instalada de los aerogeneradores. La base imponible se calcula sumando la altura de la torre y el radio del rotor de cada aerogenerador, además de la potencia total instalada en megavatios. Esta estructura impositiva busca reflejar el impacto visual y territorial de cada instalación, aplicando mayores cargas fiscales a los parques que presenten un mayor desarrollo en términos de dimensiones y capacidad productiva.

Por su parte, el impuesto sobre parques fotovoltaicos se basa en la superficie vallada ocupada por las instalaciones solares. Se establecen diferentes tramos impositivos según la extensión del parque, con tipos impositivos progresivos para incentivar el desarrollo de infraestructuras más compactas y minimizar el consumo de suelo. Asimismo, se han introducido bonificaciones para los proyectos que presenten medidas adicionales de integración paisajística o restauración ecológica de los espacios afectados.

Ambos impuestos contemplan exenciones y reducciones fiscales para aquellas instalaciones que estén orientadas al autoconsumo o que formen parte de proyectos estratégicos destinados a favorecer la cohesión territorial y el desarrollo socioeconómico local. En este sentido, se establecen incentivos específicos para aquellas empresas que inviertan en programas de restauración ambiental o en iniciativas de desarrollo comunitario en los municipios en los que se instalen.

En cuanto a la distribución de los ingresos obtenidos, la ley establece que el 15 % de la recaudación neta de estos impuestos se destinará directamente a la lucha contra la despoblación, reforzando la dotación del Fondo de Cohesión Territorial de Aragón. Este fondo financia proyectos de desarrollo rural, infraestructuras básicas y servicios públicos en municipios con baja densidad de población, asegurando que los beneficios de la implantación de energías renovables se redistribuyan entre las comunidades locales.

Además, la ley incorpora un régimen específico de bonificaciones fiscales. Se establecen reducciones del 50 % e incluso del 99 % en aquellos casos en los que las instalaciones promuevan actividades que favorezcan la inversión industrial, la agricultura ecológica, la ganadería extensiva o el turismo sostenible. Estas medidas buscan incentivar un modelo de desarrollo equilibrado que combine la producción de energía renovable con el impulso de actividades económicas sostenibles y respetuosas con el entorno.

En términos de aplicación, la norma prevé un período de adaptación para las empresas afectadas, con bonificaciones progresivas en los primeros años de implementación del impuesto. También se contempla la posibilidad de que los promotores de parques eólicos y fotovoltaicos puedan deducir inversiones en programas de mejora ambiental o en iniciativas de impacto social en las áreas de implantación.

Por último, la ley refuerza los mecanismos de control y seguimiento de los efectos ambientales de estas infraestructuras. Se establece la obligación de realizar estudios de impacto ambiental más rigurosos y de implementar planes de compensación ecológica en aquellas áreas donde la instalación de parques eólicos o fotovoltaicos pueda generar daños significativos en la biodiversidad. Asimismo, se contempla la creación de un observatorio de seguimiento para evaluar la eficacia de estas medidas y ajustar la normativa en función de los resultados obtenidos.

En definitiva, la Ley 2/2024 busca establecer un marco fiscal que garantice un desarrollo más sostenible de la producción de energías renovables en Aragón. Mediante la creación de estos impuestos medioambientales, se pretende equilibrar la transición energética con la protección del medio natural y la redistribución de beneficios hacia las comunidades afectadas. Con ello, se espera que la implantación de infraestructuras energéticas en el territorio se realice con criterios de mayor responsabilidad ambiental y social.

J. Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón

La Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, introduce diversas medidas que afectan directamente al medio ambiente, con el objetivo de mejorar la resiliencia territorial ante riesgos naturales y emergencias climáticas. La norma reconoce el impacto del cambio climático en la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, como incendios forestales, inundaciones y olas de calor, y establece mecanismos para prevenir y mitigar sus efectos. Se refuerza la planificación de emergencias con nuevos instrumentos de identificación de riesgos ambientales, como la elaboración de mapas de peligros y la evaluación de vulnerabilidad del territorio.

Uno de los aspectos clave es la mejora en la gestión de incendios forestales. La ley integra medidas específicas para la prevención y extinción de estos incendios, fortaleciendo la coordinación entre los servicios de emergencias y las administraciones públicas. Se establecen protocolos para la activación de recursos en función del nivel de riesgo y se promueve el uso de nuevas tecnologías para la detección temprana y control del fuego. Además, se refuerza el papel de los

agentes para la protección de la naturaleza y se prevé la creación de unidades especializadas en la gestión de emergencias ambientales. La ley también aborda la protección de los ecosistemas y la restauración del medio natural tras eventos catastróficos. Se contempla la implementación de planes de recuperación ambiental para minimizar el impacto de las emergencias en los hábitats naturales y los recursos hídricos. Asimismo, se establece la obligación de realizar estudios de impacto ambiental en zonas afectadas por incendios, inundaciones o deslizamientos de tierra, con el fin de aplicar medidas correctoras y garantizar la regeneración de los ecosistemas dañados.

Por último, se refuerzan las estrategias de concienciación y formación en materia de autoprotección ambiental. Se establece la obligatoriedad de incluir programas educativos sobre riesgos naturales y cambio climático en los centros escolares, así como la realización de simulacros periódicos de actuación ante emergencias ambientales. La norma también impulsa la participación ciudadana a través del voluntariado en protección civil y la colaboración con entidades científicas y tecnológicas para mejorar la capacidad de respuesta ante desastres ambientales. En conjunto, estas medidas buscan fortalecer la resiliencia del territorio aragonés frente a los efectos del cambio climático y garantizar una gestión sostenible de las emergencias ambientales.

K. Decreto-Ley 1/2024, de 25 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a los agricultores y ganaderos de determinadas zonas de Aragón afectados gravemente por la sequía durante la campaña 2024

El Decreto-ley 1/2024, de 25 de septiembre, del Gobierno de Aragón, regula la concesión de subvenciones directas a agricultores y ganaderos afectados gravemente por la sequía durante la campaña 2024. La norma surge como respuesta a una crisis climática que ha provocado una reducción drástica de pastos y cultivos de secano, generando una situación de emergencia para las explotaciones agrarias de la región. La medida busca mitigar los efectos negativos de la sequía sobre la viabilidad económica de las explotaciones y el equilibrio ambiental del territorio.

Desde una perspectiva medioambiental, el decreto reconoce el impacto de la sequía en los ecosistemas agrarios, señalando la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo como consecuencias directas. Se establecen criterios específicos para la concesión de ayudas, priorizando aquellas explotaciones que dependen de cultivos extensivos de secano y de la ganadería extensiva, actividades clave en la sostenibilidad de los ecosistemas rurales. También se han utilizado índices climáticos como el Índice de Precipitación Estandarizado (SPI)

y el Índice de Precipitación Evapotranspiración Estandarizada (SPEI) para determinar las zonas más afectadas y, por tanto, beneficiarias de las subvenciones.

En cuanto a la asignación de ayudas, se establece una dotación inicial de siete millones de euros, destinados en su mayoría a explotaciones de cultivos extensivos y ganadería en régimen extensivo. La cuantía de la subvención varía según el grado de afectación de cada municipio y el tipo de explotación, estableciendo límites máximos de hectáreas y cabezas de ganado subvencionables. Además, se incluyen mecanismos para evitar la sobreexplotación de recursos naturales y fomentar prácticas agrícolas y ganaderas más resilientes frente a futuras crisis hídricas.

Finalmente, el decreto-ley establece que estas subvenciones serán incompatibles con otras ayudas públicas para la misma finalidad, con excepción de las financiadas por fondos europeos en el marco de la Política Agraria Común (PAC). También se prevén medidas de control para garantizar el uso adecuado de los fondos y evitar fraudes. Con estas acciones, el Gobierno de Aragón busca equilibrar la ayuda económica con la preservación del medio ambiente, promoviendo la adaptación del sector agroganadero a los efectos del cambio climático y garantizando la viabilidad de las explotaciones en un contexto de crisis hídrica recurrente.

L. Decreto-Ley 2/2024, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de finales de agosto y principios de septiembre de 2024 y durante los últimos días del mes de octubre y primeros días de noviembre de 2024

El Decreto-ley 2/2024, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, establece medidas urgentes para la reparación de los daños ocasionados por las lluvias torrenciales que afectaron a diversas zonas de la comunidad en agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2024. Estas precipitaciones provocaron inundaciones, desbordamientos de ríos, desprendimientos y otros fenómenos que causaron daños significativos en infraestructuras, viviendas, explotaciones agrícolas y ganaderas, así como en polígonos industriales y redes de servicios esenciales.

El decreto-ley prevé ayudas económicas para la reparación de viviendas, compensaciones por pérdidas agrícolas y ganaderas, y subvenciones para la restauración de explotaciones agropecuarias. También se contemplan fondos para la recuperación de establecimientos industriales, comerciales y turísticos, y la reparación de infraestructuras clave como carreteras, redes de abastecimiento de agua y sistemas de riego. Se establecen subvenciones para municipios, man-

comunidades y comarcas con el fin de rehabilitar infraestructuras y servicios públicos afectados por las lluvias.

Desde una perspectiva ambiental, se incluyen medidas específicas para la restauración de los daños al medio natural, abarcando la recuperación de ecosistemas afectados y la reparación de infraestructuras ambientales de uso público. Se agiliza la tramitación de informes ambientales para facilitar la ejecución de las obras necesarias y se habilitan fondos para la rehabilitación de espacios naturales protegidos dañados por las inundaciones.

El decreto también contempla la cooperación con otras administraciones y entidades financieras para facilitar el acceso a líneas de crédito y ayudas a los afectados. Se reduce a la mitad la duración de los procedimientos administrativos relacionados con las subvenciones y se otorgan facultades a los departamentos competentes para modificar la delimitación de las áreas beneficiarias en función de la evolución de los daños. Con estas medidas, el Gobierno de Aragón busca acelerar la recuperación de las zonas afectadas y mitigar los efectos negativos de estos fenómenos meteorológicos extremos.

M. Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón

La Ley 5/2024, de 19 de diciembre, establece un marco normativo para el desarrollo de comunidades energéticas y el impulso del autoconsumo industrial en Aragón, con el objetivo de avanzar en la transición energética, fomentar la producción descentralizada de energía y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. La norma busca potenciar el aprovechamiento de energías renovables, garantizar una distribución equitativa de sus beneficios y mejorar la eficiencia del sistema energético de la comunidad. Además, introduce mecanismos para facilitar la participación ciudadana, empresarial y municipal en la generación y gestión de energía limpia.

Uno de los ejes principales de la ley es la regulación y fomento de las comunidades energéticas. Se reconocen distintas figuras, incluyendo comunidades ciudadanas de energía, comunidades de energías renovables y mancomunidades de energía, cada una con características específicas según el tipo de participantes y el modelo de gestión energética. Se establecen los derechos y obligaciones de sus miembros, las condiciones para su creación y funcionamiento, y los criterios de reconocimiento oficial. Para dar mayor seguridad jurídica y facilitar la supervisión de estas entidades, se crea el Registro Administrativo de Comunidades Energéticas de Aragón, en el que deberán inscribirse todas aquellas que deseen acceder a los beneficios y ayudas contempladas en la normativa.

Para impulsar el autoconsumo industrial y colectivo, la ley simplifica los procedimientos administrativos y establece mecanismos para agilizar la tramitación de instalaciones de producción renovable. Se facilita la obtención de permisos para infraestructuras de autoconsumo tanto sin excedentes como con excedentes, incluyendo aquellas que incorporan sistemas de almacenamiento de energía. Además, se establecen incentivos fiscales y líneas de financiación preferentes para proyectos de autoconsumo compartido en polígonos industriales, áreas comerciales y comunidades de vecinos, fomentando la cooperación entre distintos usuarios y reduciendo la sobrecarga de la red eléctrica convencional.

La norma también introduce disposiciones para integrar las energías renovables en la planificación territorial y urbanística de Aragón. Se establecen criterios para su compatibilidad con la protección del paisaje y del medio ambiente, garantizando que la implantación de parques solares y eólicos se realice de manera equilibrada y respetuosa con el entorno. Se priorizan proyectos que minimicen el impacto sobre zonas de alto valor ecológico y que generen beneficios directos para la población local, mediante la participación de ayuntamientos y entidades vecinales en la gestión de las instalaciones energéticas.

Para garantizar una distribución equitativa de los beneficios de la transición energética, se crea el Fondo Aragonés de Solidaridad Energética. Este fondo, nutrido con los ingresos generados por impuestos medioambientales sobre las instalaciones de producción renovable, se destinará a financiar proyectos de electrificación rural, mejora de la eficiencia energética en municipios con pocos recursos y compensaciones económicas para territorios afectados por la implantación de infraestructuras energéticas a gran escala. Además, se prevé su uso para la instalación de sistemas de almacenamiento y redes inteligentes que optimicen la gestión de la demanda energética.

Otro aspecto relevante de la ley es la promoción de la digitalización del sector energético, facilitando la implantación de tecnologías avanzadas para la monitorización y gestión eficiente del consumo. Se impulsan medidas para el desarrollo de redes eléctricas inteligentes, que permitan una mejor integración de la energía generada por comunidades energéticas y autoconsumidores en la red de distribución. También se fomenta el uso de herramientas digitales que faciliten la participación de los consumidores en mercados energéticos locales, permitiéndoles vender excedentes de energía y optimizar su consumo en función de la demanda.

En cuanto a la gobernanza y supervisión del sector, la ley establece mecanismos de coordinación entre el Gobierno de Aragón, las entidades locales y el sector privado para el desarrollo de infraestructuras energéticas. Se refuer-

zan los criterios de transparencia y se exige que los proyectos de gran escala incorporen estudios detallados de impacto socioeconómico y ambiental. Además, se prevé la creación de una oficina de asesoramiento para la implantación de comunidades energéticas, que ofrecerá apoyo técnico y administrativo a municipios, cooperativas y empresas interesadas en desarrollar proyectos de generación distribuida.

Finalmente, la norma introduce medidas para fomentar la concienciación ciudadana sobre la importancia de la transición energética. Se contemplan campañas de sensibilización y formación dirigidas a empresas, ayuntamientos y particulares, con el objetivo de incentivar la adopción de energías renovables y promover la eficiencia energética. También se prevé la colaboración con universidades y centros de investigación para el desarrollo de tecnologías innovadoras que faciliten la descarbonización del sistema energético aragonés.

Con todas estas medidas, la Ley 5/2024 busca transformar el modelo energético de Aragón, promoviendo un sistema más descentralizado, participativo y sostenible. Se apuesta por un enfoque que combine el impulso a las energías renovables con la protección del medio ambiente, la equidad territorial y la mejora de la competitividad industrial, garantizando que los beneficios de la transición energética lleguen a toda la sociedad.

2. Normas reglamentarias

Desde un punto de vista organizativo, con el cambio de gobierno producido en 2023 hay que destacar el Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, así como los Decretos 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, 32/2024, de 28 de febrero y 56/2024, de 3 de abril, ambos del Gobierno de Aragón, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En ellos se establece la estructura orgánica básica y se atribuyen competencias al departamento competente en materia ambiental, sin novedades reseñables.

En materia reglamentaria, como siempre, son abundantes las bases reguladoras de subvenciones que, sin embargo, no se incorporan a este informe. Por lo demás, destacan las siguientes disposiciones:

A. Decreto 31/2023, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas de ordenación fitosanitaria para la erradicación y control de organismos nocivos en la Comunidad Autónoma de Aragón

Este Decreto tiene por objeto: a) Establecer las herramientas para el mantenimiento y actualización de un registro oficial y único de operadores profesionales que operen en Aragón (ROPVEG) al amparo del artículo 3.3. del Real Decreto 1054/2021, de 30 de noviembre. b) Concretar las medidas para evitar la introducción en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón de organismos nocivos especialmente peligrosos para los vegetales, así como establecer las medidas fitosanitarias para la erradicación y el control de plagas y enfermedades de cuarentena, o de aquellas que la autoridad competente considere necesario controlar o erradicar debido al impacto que su propagación tendría en el territorio. c) Establecer los mecanismos para definir la asistencia técnica y las ayudas económicas de las que podrán beneficiarse quienes se vean afectados por la aplicación de medidas obligatorias de lucha contra las plagas acordadas por la autoridad competente en materia de sanidad vegetal. d) Definir las medidas de actuación en el caso de sospecha y/o existencia de plantaciones abandonadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

B. Decreto 35/2023, de 5 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos de alojamiento turístico al aire libre y alojamientos turísticos singulares

De acuerdo con el art. 12.1, no se podrán ubicar establecimientos de alojamiento turístico al aire libre o alojamientos turísticos singulares en las proximidades de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con la definición dada por la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, o norma que la sustituya, o, en todo caso, en terrenos situados a menos de quinientos metros de las mismas. En todo caso, no se podrán ubicar establecimientos de alojamiento turístico al aire libre o alojamientos turísticos singulares en terrenos situados a menos de doscientos cincuenta metros del perímetro de instalaciones de almacenaje subterráneo o en superficie de combustibles líquidos y gaseosos, en especial de gasolineras o similares.

Por otro lado, según el art. 16, no se podrán ubicar establecimientos de alojamiento turístico al aire libre o alojamientos turísticos singulares en terrenos donde pueda existir riesgo inaceptable de origen natural o artificial, entendido como aquel que, tras la correspondiente evaluación de riesgos del emplazamiento del camping, realizada por técnico competente, es considerado crítico para la vida y la seguridad de las personas, o la protección del medio ambiente, y no puede ser paliado mediante medidas de mitigación o controles específicos.

Entre la documentación del camping, al formularse la declaración responsable previa a la apertura del establecimiento, el interesado manifestará bajo su

responsabilidad, que dispone de la siguiente documentación, entre otras, copia del estudio y de la declaración de impacto ambiental, en su caso; si la declaración de impacto ambiental resultare condicionada, se deberá acreditar de modo fehaciente el cumplimiento de las prescripciones impuestas.

En lo que se refiere al tratamiento y evacuación de aguas residuales, se establece en el art. 56 que las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares dispondrán de una red de saneamiento, vertido y depuración de aguas residuales, de forma que se asegure la gestión selectiva de los residuos contenidos en las mismas conforme a la normativa ambiental de aplicación. La red de saneamiento de aguas residuales estará proyectada y construida de tal forma que una avería en la misma no produzca ninguna posibilidad de contaminar el sistema de agua potable. Los puntos de vertido de aguas residuales a las instalaciones de depuración se situarán como mínimo a cincuenta metros de las parcelas de acampada. Queda prohibido el vertido directo o indirecto de aguas residuales a cauces de agua y, en general, al dominio público hidráulico, salvo autorización otorgada por la confederación hidrográfica competente. Todas las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares estarán dotadas de un sistema eficaz de drenaje y evacuación de aguas pluviales ordinarias.

C. Decreto 147/2024, de 31 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante fenómenos meteorológicos adversos de Aragón (PROCIFEMAR).

El Decreto 147/2024, de 31 de julio, aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Fenómenos Meteorológicos Adversos de Aragón (PROCIFEMAR), cuyo objetivo es mejorar la capacidad de prevención, respuesta y recuperación frente a eventos climáticos extremos. La norma establece un marco organizativo y funcional que permite la movilización de recursos públicos y privados con el fin de proteger a la población, los bienes y el medio ambiente frente a fenómenos meteorológicos adversos como tormentas, nevadas, olas de calor y frío, lluvias torrenciales y otros eventos que puedan afectar significativamente a la comunidad.

El plan introduce una evaluación y clasificación detallada de los riesgos meteorológicos, analizando el impacto potencial de cada tipo de fenómeno en función de la zona afectada. Para ello, se definen niveles de emergencia y procedimientos de activación en función de la gravedad de la situación. Se establecen cuatro niveles de actuación: normalidad, preemergencia, emergencia de nivel 1 y emergencia de nivel 2. La fase de normalidad implica la vigilancia continua de los fenómenos meteorológicos sin que se prevea un impacto inminente, mien-

tras que la preemergencia se activa cuando existe una alta probabilidad de que un evento adverso tenga repercusiones significativas. La emergencia de nivel 1 implica daños limitados y recursos locales suficientes para su gestión, mientras que la de nivel 2 se declara cuando los efectos del fenómeno son graves y requieren la intervención de recursos autonómicos o estatales.

El PROCIFEMAR establece una estructura de coordinación que permite una respuesta rápida y eficaz en caso de emergencia. Se refuerza el papel del Centro de Emergencias 112 SOS Aragón, que actúa como el principal punto de recepción y gestión de avisos, garantizando una comunicación fluida con los servicios de emergencia, organismos públicos y entidades colaboradoras. También se detallan los mecanismos de alerta a la población, utilizando múltiples canales de comunicación, como avisos a través de medios de comunicación, redes sociales, mensajes de texto y aplicaciones móviles específicas.

Un aspecto clave del plan es la integración del PROCIFEMAR con otros planes de protección civil en Aragón y en el ámbito estatal, asegurando la compatibilidad y coordinación de los recursos disponibles en caso de una crisis de gran magnitud. En este sentido, se contempla la activación conjunta con el Plan de Protección Civil de Aragón (PLATEAR) y el Plan Nacional de Actuación ante Fenómenos Meteorológicos Adversos, garantizando así una respuesta alineada a nivel autonómico y nacional. Además, se establecen protocolos de cooperación con comunidades autónomas vecinas para la gestión de emergencias en zonas limítrofes.

Otro de los puntos relevantes es la creación de grupos de acción especializados, que se encargarán de la mitigación de riesgos, la gestión de la crisis y la restauración de los servicios esenciales después de un evento meteorológico adverso. Estos grupos estarán compuestos por equipos de emergencias, cuerpos de seguridad, bomberos, protección civil y personal sanitario, además de contar con la colaboración de empresas especializadas en la reparación de infraestructuras críticas.

El PROCIFEMAR también contempla medidas de recuperación posterior a la emergencia, incluyendo la rehabilitación de infraestructuras dañadas, la restauración de los servicios básicos como suministro de agua y electricidad, y la atención a los sectores más vulnerables de la población. Para ello, se establecen mecanismos de coordinación con las administraciones locales y regionales, así como con el sector privado y las entidades del tercer sector.

En términos de prevención y planificación, el plan refuerza las estrategias para reducir la vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos. Se fomenta la actualización y mejora de los sistemas de drenaje urbano para mitigar

inundaciones, la modernización de infraestructuras críticas para hacerlas más resistentes a eventos climáticos adversos y la adopción de medidas de adaptación al cambio climático en sectores como la agricultura y el urbanismo. Además, se establece la obligación de realizar simulacros periódicos y campañas de concienciación para mejorar la preparación de la ciudadanía ante estos riesgos.

En definitiva, el PROCIFEMAR busca mejorar la capacidad de respuesta ante los efectos del cambio climático y fortalecer la resiliencia de la comunidad aragonesa frente a fenómenos meteorológicos extremos. Su aplicación permitirá minimizar los daños a personas y bienes, optimizar la coordinación de los recursos disponibles y garantizar una recuperación eficaz tras cada evento adverso.

II. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

A continuación se incluye una referencia a distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de los años 2023 y 2024 en relación con el medio ambiente.

A. Sentencia de 5 de octubre de 2023 (ECLI: ES:TSJAR:2023:1292)

En esta sentencia, la entidad ALTITUDERIDES S.L. recurrió la desestimación presunta por silencio administrativo de su reclamación para que se reconociera la validez de la autorización administrativa obtenida en 2017 para ejercer la actividad de «Helibike» en la comarca de Sobrarbe, consistente en el traslado de ciclistas mediante helicóptero. La parte recurrente alegó que dicha autorización nunca fue revocada de forma expresa, que la Administración había incurrido en una actuación contraria a sus propios actos y que se le exigieron nuevas evaluaciones ambientales injustificadas. La Administración autonómica se opuso, alegando que la resolución recurrida no era susceptible de recurso y que la autorización de 2017 no seguía vigente por haber sido posteriormente sometida la actividad a una evaluación de impacto ambiental ordinaria.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón estimó íntegramente el recurso, declarando que la autorización otorgada en 2017 seguía siendo válida por no haberse fijado en ella una duración limitada, ni haberse iniciado procedimiento alguno de revisión, ni declaración de nulidad. La Sala concluye que la Administración no podía declarar la pérdida de vigencia de la autorización sin seguir el procedimiento legalmente establecido, y anula tanto la resolución tácita como la orden que la confirmó. Se reconoce así la vigencia de la autorización original de 2017 y se condena en costas a la Administración.

B. Sentencia de 27 de octubre de 2023 (ECLI: ES:TSJAR:2023:1298)

En este caso, la Asociación para la Defensa de Víctimas de Injusticias (APADEVI) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de una denuncia presentada ante el Departamento de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Aragón. En ella solicitaba sanciones contra la empresa Secapiel, S.L., titular de una granja de visones en La Puebla de Valverde, por supuestamente no haber adoptado medidas sanitarias adecuadas para evitar el contagio de COVID-19, lo que derivó en el sacrificio de 92.700 visones. Además, reclamaba que se le retirara la autorización administrativa, se le negara cualquier indemnización y se le exigiera el coste del sacrificio de los animales, alegando la parte recurrente falta de diligencia por parte de la empresa.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón inadmitió íntegramente el recurso por dos motivos fundamentales: falta de acto administrativo recurrible y falta de legitimación activa por parte de la asociación. Señala que la presentación de una denuncia no genera automáticamente la condición de interesado ni el derecho a obtener una resolución expresa, conforme al artículo 62 de la Ley 39/2015. Además, subraya que la amplia autoatribución estatutaria de legitimación no es suficiente para reconocer interés jurídico, y que la imposición de sanciones o la retirada de autorizaciones no produce efecto directo en la esfera jurídica de la asociación denunciante. En consecuencia, se declara la inadmisión del recurso y se imponen las costas a la recurrente hasta un máximo de 1.500 euros.

C. Sentencia de 23 de noviembre de 2023 (ECLI: ES:TSJAR:2023:1523)

En esta sentencia, la empresa Reciclados y Derribos del Pirineo S.L. interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Huesca que desestimó su reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Almudévar. La recurrente alegaba que la empresa Domec S.L. operó durante más de un año un centro de gestión de residuos sin licencia de funcionamiento, lo que habría afectado a su volumen de negocio. Solicitaba la anulación de la resolución municipal que desestimó su reclamación, la retroacción del procedimiento para practicar determinadas pruebas, y el reconocimiento del perjuicio económico sufrido. El Ayuntamiento se opuso al recurso, negando su responsabilidad y defendiendo que actuó con la diligencia exigible.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó el recurso en su totalidad. Consideró que no se acreditó un funcionamiento anormal de la Administración ni una omisión que generase un daño indemnizable, destacando la

actuación municipal tras tener conocimiento de la actividad ilegal de Domec. Además, subrayó que no existía una prueba clara de que los ingresos de la empresa competidora hubieran supuesto una pérdida real y cuantificable para la recurrente. También rechazó la petición de retroacción, dado que las pruebas interesadas fueron denegadas en su momento y no se recurrió dicha denegación. Por todo ello, se desestima el recurso y se imponen las costas a la apelante, con un límite de 1.500 euros.

D. Sentencia de 15 de enero de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:288)

La Sentencia 14/2024 del TSJ de Aragón resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por particulares y dos asociaciones ecologistas contra la Resolución de 29 de diciembre de 2020, por la que el Gobierno de Aragón declaró la necesidad de ocupación de diversos bienes para ejecutar el denominado «Dominio Castanesa» del Proyecto de Interés General de Aragón (PIGA) de ampliación de la estación de esquí de Cerler. La Sala examina, en primer lugar, la falta de legitimación activa de buena parte de los demandantes, concluyendo que solo algunos de ellos son propietarios de terrenos afectados y, por tanto, ostentan interés legítimo, mientras que las asociaciones ecologistas sí están legitimadas conforme a la Ley 27/2006. Se analiza también si el PIGA y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) habían caducado por falta de ejecución en plazo, en cuyo caso no podría haberse acordado la necesidad de ocupación. La Sala concluye que no ha habido tal caducidad, ya que la vigencia de la DIA fue prorrogada válidamente hasta el 11 de diciembre de 2020 y las obras comenzaron antes de dicha fecha.

Asimismo, el tribunal rechaza que haya desviación de poder o infracción de procedimiento, puesto que las actuaciones expropiatorias se ajustan al PIGA aprobado, cuya ejecución por etapas es jurídicamente válida. Tampoco estima que se haya producido una modificación sustancial del proyecto no autorizada formalmente, ni que los planes de obra presentados difieran materialmente del contenido del proyecto aprobado. En consecuencia, la sentencia inadmite el recurso respecto de los demandantes sin legitimación y desestima la demanda de los demás recurrentes, avalando la legalidad del acuerdo de necesidad de ocupación impugnado. No se imponen costas, al apreciar el tribunal la existencia de serias dudas de hecho y de derecho en las cuestiones debatidas.

E. Sentencia de 25 de octubre de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:1750)

Esta sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa SOHISCERT S.A. contra el Decreto 174/2022 del Gobierno de Aragón, que regula la producción ecológica y el régimen jurídico del Comité Aragonés de Agricultura Ecológica (CAAE). La recurrente alegaba múltiples vulneracio-

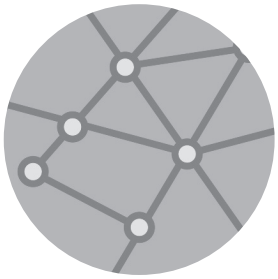
nes, como el incumplimiento de principios de buena regulación, la exclusividad del CAAE en el control de productos sin la acreditación necesaria, y la afectación a la unidad de mercado y la libre competencia. La Sala, sin embargo, valida la legalidad del modelo de control público centralizado, argumentando que la normativa europea y estatal permite esta opción, especialmente tratándose de actividades directamente relacionadas con el ejercicio de poderes públicos.

No obstante, el tribunal matiza que la reserva de funciones al CAAE debe entenderse limitada a aquellos productos para los que efectivamente esté acreditado por la ENAC, por lo que pueden seguir operando entidades privadas en los sectores no cubiertos. Rechaza también las alegaciones sobre falta de motivación o de memoria económica, afirmando que la decisión, aunque discutible, fue suficientemente justificada en los informes administrativos. Finalmente, se desestima la solicitud de indemnización y se declara que no procede la condena en costas, dada la necesidad de interpretación normativa sobre los límites de la actuación del CAAE.

F. Sentencia de 10 de diciembre de 2024 (ECLI: ES:TSJAR:2024:1713)

Este pronunciamiento desestima el recurso presentado por varios particulares y empresas contra la modificación puntual n.º 26 del Plan General de Ordenación Urbana de Sabiñánigo, aprobada para permitir la instalación de un horno crematorio previamente declarado ilegal por sentencia firme. Los recurrentes alegaban que la modificación del plan era un acto en fraude de ley destinado a eludir la sentencia que anuló la licencia de actividad, constituía desviación de poder, y debía haber sido objeto de evaluación ambiental estratégica. También invocaban el incumplimiento de la normativa de policía sanitaria mortuoria en cuanto a las distancias mínimas a núcleos de población.

El tribunal rechaza todos los motivos del recurso. Considera que la modificación no incurre en desviación de poder ni contraviene el artículo 103.4 de la LJCA, ya que no pretende burlar la sentencia previa, sino corregir la ausencia de previsión urbanística que motivó su anulación. La Sala también afirma que la modificación no afecta a la ordenación estructural y no requiere evaluación ambiental estratégica según la legislación autonómica, al no implicar actividades sujetas a dicha evaluación. Finalmente, aclara que las distancias mínimas de los decretos de policía mortuoria no son aplicables a tanatorios ni crematorios si existen otras medidas suficientes de control ambiental. Se imponen las costas del proceso a los recurrentes.



15 | 2025

Sumario

PRESENTACIÓN

POLÍTICA EDITORIAL

ESTUDIOS

La experiencia de la comarcalización aragonesa: balance y perspectivas | Pablo Calvo Ruata
Los pequeños municipios en el régimen local: el caso particular de Aragón | José L. Bermejo Latre
Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de las entidades locales en Aragón | Eloy Colom Piazuelo
La actuación conductual de las Entidades locales. El *nudge* y su aplicación práctica | Joan Pere López Pulido

INFORMES SECTORIALES

Informe sobre el régimen jurídico de los pequeños municipios: consideraciones preliminares para una nueva regulación en Aragón | Lucía Cofrades Aquilué
Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2023-2024) | Sergio Diego García
Informe sobre contratación pública en Aragón (2023-2024) | Jesús Rubio Beltrán
Informe en materia de empleo público en Aragón (2023-2024) | Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagustín Sánchez
Informe en materia de tributos en Aragón (2023-2024) | Joaquín Álvarez Martínez
Informe en materia de presupuesto y gasto público en Aragón (2023-2024) | Iliana Roda Vela Alonso
Informe sobre vivienda en Aragón (2023-2024) | María Josefa Aguado Orta
Informe sobre medio ambiente en Aragón (2023-2024) | Darío Badules Iglesias

Anuario Aragonés del Gobierno Local

15

ZARAGOZA 2025 | ISSN 2172-6531

Institución Fernando el Católico

Diputación de Zaragoza

Fundación Ramón Sainz de Varanda