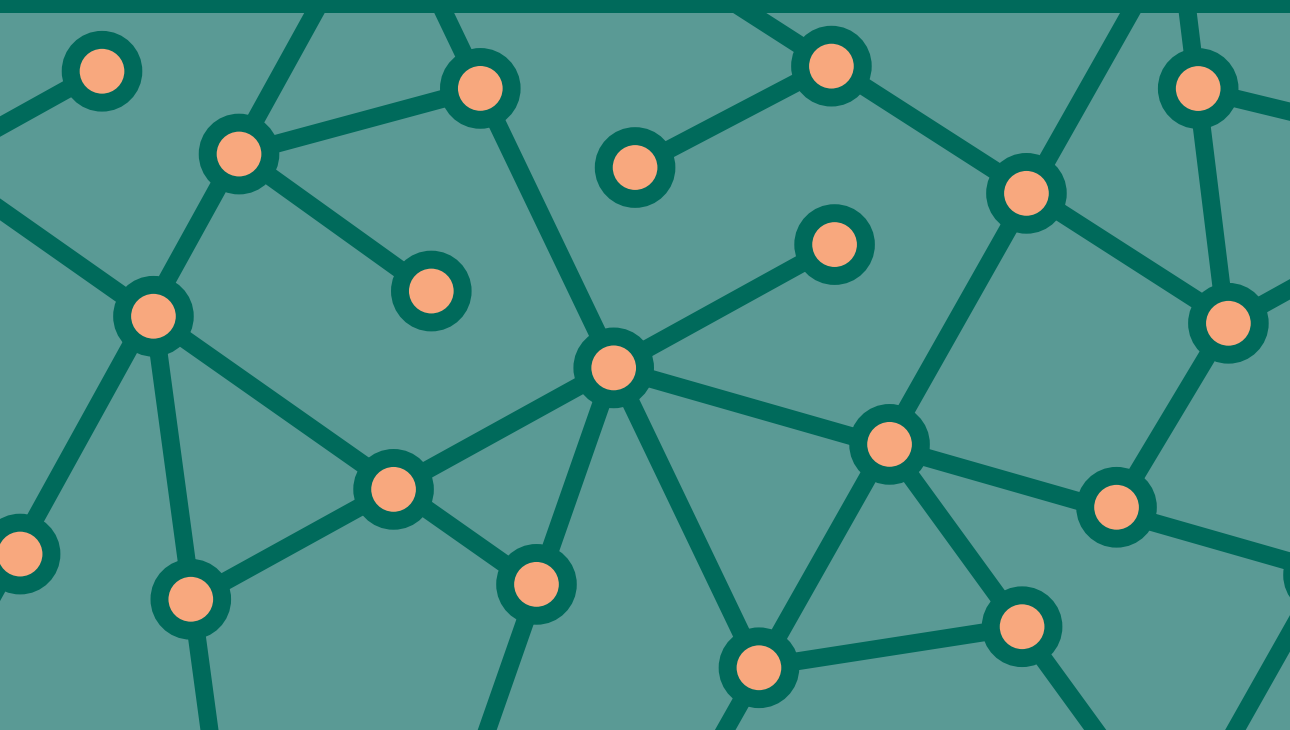
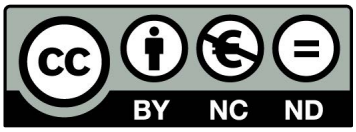
Anuario Aragonés del Gobierno Local

2015

07 | ZARAGOZA 2016 | ISSN 2172-6531



La versión original y completa de esta obra debe consultarse en:
https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3548



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

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

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

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

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

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2015

07 | 2016

Publicación número 3465
de la Institución Fernando el Católico,
organismo autónomo de la Excma. Diputación de Zaragoza,
plaza de España, 2, 50071 Zaragoza (España)
tels. [34] 976 288 878 / 976 288 879
fax [34] 976 288 869
ifc@dpz.es
http://ifc.dpz.es



Diseño gráfico y arte final
Víctor M. Lahuerta

Impresión
Imprenta Provincial

Encuadernación
Raga

ISSN 2172-6531

D.L. Z 3714-2010

© de los textos, sus autores. Zaragoza, 2016.
© del diseño gráfico, Víctor M. Lahuerta. Zaragoza, 2016.
© de la presente edición, Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 2016.

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

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2015

07 | ZARAGOZA 2016

Fundación Ramón Sáinz de Varanda

INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO

Anuario Aragonés del Gobierno Local

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

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

SUBDIRECTOR Y SECRETARIO

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

CONSEJEROS

Fernando García Vicente
Justicia de Aragón

Francisco Martínez García
Jefe de Gabinete del Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza

Pablo Calvo Ruata
Abogado

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

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

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

Pedro Luis Martínez Pallarés
Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza

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

Ramón Salanova Alcalde
Presidente del Consejo Consultivo de Aragón
Miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda

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

Sumario

INFORMES 9

11 INFORME GENERAL SOBRE EL GOBIERNO LOCAL EN 2015
Antonio Embid Irujo

39 INFORMES SECTORIALES

41 Empleo y organización local
Beatriz Setuáin Mendía

63 Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda
Mª Josefa Aguado Orta

89 Contratación local
Jesús Colás Tenas

119 Servicios públicos y contratos de servicios
Pedro Luis Martínez Pallarés

143 Bienes Locales
Eloy Colom Piazuelo

153 Tributos y presupuestos
Joaquín Álvarez Martínez e Ismael Jiménez Compaired

161 Medio ambiente
Antonio Eduardo Embid Tello

173 Derecho de la Unión Europea
Sergio Salinas Alcega y Víctor Fernández-Rodríguez Fairén

193 El Justicia de Aragón
Rosa María Casado Monge

213 Cámara de Cuentas de Aragón
Ignacio Barquero Solanes

ESTUDIOS 237

239 Las elecciones locales de 2015 en Aragón:
más continuidad que cambio, por el momento
Ricardo Chueca Rodríguez

345 El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa
María Asunción Sanmartín Mora

393 Los contratos mixtos
Sofía Altemir Fumanal

427 Las variantes y mejoras en la contratación del sector público
Héctor Cuesta Calleja

NOTAS 473

475 La reforma de la Ley General Tributaria y los tributos locales: actuaciones de aplicación de los tributos
Lucía María Molinos Rubio

491 La determinación del importe exigible ante las solicitudes específicas de suministro de información ambiental en la Administración local. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de octubre de 2015, en el asunto *East Sussex Council*
Emilio Magallón Verde

DOCUMENTACIÓN 507

509 Dictamen 301/2015
De 15 de diciembre de 2015, el Consejo Consultivo de Aragón, a la Consulta formulada por el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón sobre los efectos de la declaración de utilidad pública de un aprovechamiento hidroeléctrico acordada por el Gobierno de Aragón, en especial sobre la autorización de ocupación de un monte de titularidad municipal incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

541 Acuerdo 94/2015
De 26 de octubre de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por Servicios Securitas, SA, frente a su exclusión del procedimiento de licitación denominado «Servicio de control, atención al público y auxiliar de producción de Salas de Exposiciones, Museos y Centro de Historias, dependientes del Servicio de Cultura, y de otras instalaciones del Servicio de Patrimonio e Historia Cultural del Ayuntamiento de Zaragoza», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

553 Informe 15/2015
De 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, sobre el arrendamiento *ad meliorandum*.

Pago del precio de un contrato de arrendamiento mediante la ejecución de obras. Acreditación de la disponibilidad de los terrenos para el inicio de obras. Necesidad de aprobar el proyecto de obras y su incorporación al contrato de arrendamiento

RECENSIONES 567

569 MUÑOZ MACHADO, S.:
Instituciones autonómicas y locales (tomo XI).
Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General
por ANTONIO EMBID IRUJO

571 ZAFRA VÍCTOR, M.:
Respaldo político para buenas ideas: Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales
por ANTONIO EMBID IRUJO

Índice de autores 577



INFORMES



Informe general sobre el Gobierno local en 2015

Antonio Embid Irujo

I. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA MARCADA POR LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES LOCALES (Y AUTONÓMICAS) CELEBRADAS EN MAYO DE 2015. SU REFLEJO SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL

Necesariamente en el primer punto de este Informe debe hacerse un recuerdo al resultado de las elecciones locales (y autonómicas) celebradas el 24 de mayo de 2015 aunque no puede ser objeto de estas concretas páginas el realizar una detenida valoración de tales resultados porque ya en este número del *Anuario* existe sobre ello un espléndido artículo del profesor Chueca Rodríguez[1]. Pero al margen de la omisión de la valoración lo que sí puede constatarse en este lugar, simplemente, es que se dieron unos resultados que fueron la consecuencia de la aparición (y el triunfo en supuestos concretos y significados, como en la ciudad de Zaragoza[2]) de plataformas agrupadoras de partidos políticos y distintas organizaciones sociales más o menos formalizadas, singularmente en las elec-

1 De la misma forma que sucedió con el Anuario correspondiente al año 2011, en el que también se incluyó un análisis por el citado profesor de las elecciones locales celebradas en mayo de dicho año. Remito a aquel trabajo, ilustrativo en su comparación con este.

2 Como es conocido, las ciudades de Madrid, Barcelona, Cádiz y La Coruña, entre otras, presentaron resultados semejantes.

ciones locales[3]. En ningún caso tales plataformas obtuvieron mayoría suficiente para que por sí mismas y sin ningún tipo de colaboración «externa», pudieran asumir el gobierno del respectivo Ayuntamiento, debiéndose normalmente a los votos de los concejales provenientes del Partido Socialista (y de otros grupos situados en la izquierda política), el acceso a la Alcaldía de los representantes de tales plataformas (o, en algún caso, al contrario, apoyo de esas plataformas al acceso a la Alcaldía del representante socialista). En todo caso los gobiernos municipales resultantes se hallan en situación de apreciable debilidad (distinta y matizada según lugares) teniendo evidentes dificultades para conducir la gestión diaria de los respectivos Ayuntamientos, dificultades que serían insuperables con una legislación (electoral y organizativa) semejante a la existente para las Comunidades Autónomas pero facilitadora de la estabilidad –hasta ciertos límites– en el caso de la legislación local[4]. De cualquier forma el recuerdo tiene que servir también para constatar la inestabilidad natural que presumiblemente van a tener algunos de los nuevos gobiernos municipales durante lo que resta de legislatura y la posibilidad más que cierta de vaivenes periódicos[5] o, incluso, de situaciones notablemente más complejas según vaya transcurriendo esta.

Por cierto que todo esto no ha sido más que un prólogo a los resultados de las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 (y a los que se dieron, antes, en el caso de las elecciones autonómicas catalanas del 27 de sep-

3 En las elecciones autonómicas aragonesas no existieron tales plataformas sino que los partidos políticos que las configuraban en el caso de las locales concurrieron por sí mismos a estas elecciones. Los resultados de esa comparecencia en solitario fueron buenos para dichas opciones, como sucedió en Aragón donde el grupo parlamentario de Podemos condicionó (y condiciona) el Gobierno basado en una acusada minoría del Partido Socialista en coalición con Chunta Aragonesista. No es objeto de este Informe profundizar más en una situación que se reproduce en otras Comunidades Autónomas, como la Valenciana, la Extremeña o la Castellano-Manchega, si bien existen variables específicas según territorios.

4 No debe pasarse por alto, por ejemplo, la conversión mucho más sencilla del candidato de la lista municipal más votada en Alcalde, que lo que sucede en el caso de las Comunidades Autónomas para investir al Presidente, buena muestra de lo cual ha sido el largo período de «interinidad» en los casos de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Cataluña. Igualmente también la legislación organizativa favorece la aprobación de los Presupuestos (cuestión de confianza vinculada a dicha aprobación, posibilidad de aprobación por la Junta de Gobierno en el marco de las condiciones que recoge la LRSAL) o su prórroga, por no poner más que algunos ejemplos significativos de una realidad normativa que nos ofrecería otras muchas muestras de la idea que indico.

5 De nuevo otra vez con referencia a lo sucedido en Aragón, las tensiones que presidieron la elaboración y aprobación de las Ordenanzas fiscales y el Presupuesto para 2016 en la ciudad de Zaragoza son un excelente ejemplo de lo que se dice en el texto.

tiembre) que dificultan una fácil formación de un gobierno pudiéndose, incluso, abocar a la convocatoria de unas nuevas elecciones en la próxima primavera como puede predecirse en los días finales de febrero de 2016 en los que se concluye este Informe[6].

En el resto de este apartado primero del Informe se van a especificar y comentar las novedades normativas (escasas) con referencia al régimen local español así como a los procesos de reforma administrativa que se llevan a cabo y a la evolución –en algunos casos claramente relacionada con ella– en el número de empleados dependientes de las distintas Administraciones Públicas.

1. La intensificación en la aplicación, parcial, de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013. La difícil reforma del régimen local español en la siguiente legislatura pero la necesidad de intentarla

Los distintos procesos electorales narrados en el punto anterior han sido probablemente la causa de que no hayan aparecido novedades normativas de fuste en lo relativo al régimen local español durante 2015. Ni en los meses que precedieron a las elecciones locales, ni posteriormente. Quizá los esfuerzos en este punto se consumieron en el trabajoso proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que se llevó a cabo durante la primera mitad de la legislatura hasta llegar a su aprobación a finales de 2013 y no ha habido impulso para más iniciativas[7].

Lo que sí ha podido contemplar el año 2015 a partir de la constitución de los gobiernos locales subsiguiente a las elecciones es la puesta en marcha de algunas de las medidas de la LRSAL relativas a aspectos institucionales, como la

6 Aunque nunca puede descartarse, como sucedió en el caso catalán, que en prácticamente el tiempo de descuento hasta la convocatoria automática de nuevas elecciones (que ahora se dice se celebrarían el 26 de junio) se alcance el acuerdo que permita la investidura y la formación de un gobierno. Es una posibilidad que el transcurso del tiempo aclarará pero que cuenta, en mi opinión, con bastantes posibilidades de realización. Ahora bien, sobre los protagonistas de tal acuerdo no me considero en mínima capacidad de aventurar nada.

7 Remito a las valoraciones sobre ese proceso y su resultado final que realicé en los Informes generales publicados en el Anuario de 2012 y, sobre todo, en el de 2013. En el de 2014 ya se constataba la vaciedad de los resultados aplicativos de tal Ley en comparación con las esperanzas que se vendieron durante su proceso de elaboración, sobre todo en relación a distintos documentos presentados a la Comisión Europea sobre los multimillonarios ahorros económicos que se iban a derivar de la misma, por la reordenación de competencias, la evitación de la duplicación competencial y otras actuaciones.

limitación en el número de Concejales con dedicación exclusiva, las retribuciones –más menguadas que anteriormente– de los cargos públicos locales consideradas globalmente o los topes en el número de personal eventual que podría nombrarse por los responsables de algunas instituciones. Esa aplicación sigue a la que ya había tenido lugar inmediatamente de su aprobación para distintas cuestiones vinculadas a los aspectos financieros de la LRSAL (control de la estabilidad presupuestaria, planes para los Ayuntamientos en situación de incumplimiento, etc.). En todo caso y para aspectos más sustantivos que son, además, los que justificaron en una buena medida la aparición de la LRSAL no ha habido todavía ocasión. Singularmente debe indicarse esto en relación a la reordenación de las competencias que se quería lograr, sobre todo en los ámbitos sociales y educativos bajo la máxima, tan equívoca, de no duplicación competencial. Una circular ha dejado las cosas tal y como estaban anteriormente justificando ese hecho en la falta de modificación del sistema de financiación autonómico[8]. Lo mismo puede decirse en relación a las nuevas formas, hipotéticas, de prestación de servicios buscando el menor coste posible (coste estándar, coste efectivo, por recordar expresiones del proceso de elaboración de la LRSAL), cuestión que también fue objeto de agrios debates en su momento y sobre la que no hay novedades en ningún lugar, al menos en mi conocimiento[9].

8 Se trata de la circular titulada «Nota Explicativa de la Reforma Local» que se fecha el 17 de septiembre de 2015 y que nadie suscribe en el texto que puede consultarse en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En la p. 9 de la circular citada se afirma que la nueva reordenación competencial [que deberían realizar las Comunidades Autónomas en aplicación del art. 25.2 apartados i) y k) de la LBRL modificada por la LRSAL] está supeditada en cuanto a su eficacia a las «normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales» y, por tanto, «habrá que estar a los términos y procedimientos que se establezcan con ocasión del nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales para que, en su caso, alcancen su eficacia ambas disposiciones». No se puede confesar, en menos espacio, el fracaso del sistema de la LRSAL en el aspecto de la reordenación competencial de la que se iban a derivar varios miles de millones de euros de ahorro como así se presentó a la Comisión Europea en diversos documentos (me remito también al Informe general publicado en el *Anuario* correspondiente a 2014 para referencias concretas). Y obsérvese del texto reproducido que, además, la eficacia, aun en la hipótesis de existencia de un nuevo sistema de financiación autonómico «y de las Haciendas locales» tendrá lugar «en su caso». (Sobre las circulares en el desarrollo de la LRSAL, con atención especial a una de la Comunidad Autónoma de Aragón, me remito en todo a las críticas que realicé en el «Informe sobre el Gobierno Local en 2014», publicado en el *Anuario Aragonés del Gobierno Local* correspondiente a ese año).

9 En la fase de corrección de pruebas puedo consignar la aparición de la STC de 3 de marzo de 2016 de cuyo contenido puede colegirse un serio correctivo a algunas de las principales decisiones de la LRSAL, como la redistribución competencial a favor de la CCAA. En este lugar no puedo hacer otra cosa que dar noticia de la aparición de esta sentencia.

Eso en relación al presente de la norma. Otra cosa sería la especulación sobre su futuro. En este plano hay que convenir en que el devenir de la LRSAL en la legislatura que ahora se abre parece oscuro e incierto (como en aquellos viejos manuales escolares se calificaba el comienzo del reinado del rey godo Witiza), pues en los programas electorales de varios concurrentes a dichas elecciones se prometía su derogación o modificación profunda. Parece difícil precisar algo más sobre el particular vistos los resultados electorales y la presumible inestabilidad que a ellos seguirá durante bastante tiempo hasta, quizá, la celebración de nuevas elecciones. En todo caso y en el terreno de los meros deseos, debería intentarse llegar a un pacto para afrontar de verdad y en serio, una modificación de la estructura del régimen local español pues lo cierto es que existen en él muchos aspectos necesitados de una profunda reforma. La cuestión es si ello podrá realizarse ante un panorama como el que se presenta y con presumibles urgencias más acuciantes (la solución global de la problemática catalana o la inestabilidad de la actividad económica, tan pendiente de un hilo la incipiente recuperación que comenzó a apuntar en 2015, por ejemplo[10]) por lo que es posible que, en la práctica, se continúe, al menos por un tiempo indeterminado, con la vigencia formal de un texto al que fuera de ciertos aspectos de funcionamiento financiero de las entidades locales[11], nadie hará mucho caso[12].

10 Por cierto que en determinadas fórmulas de solución general del problema territorial, no debería atenderse solamente en esos afanes de reforma constitucional que algunos persiguen aun sin excesivas precisiones sobre su contenido, a la modificación del régimen relativo a las Comunidades Autónomas, sino que también la posición de los gobiernos locales debería ser objeto de atención y decisión. No creo que si se llega a plantear la hipótesis de la reforma constitucional, fuera buena opción tratar solamente de un nivel de gobierno territorial (el autonómico, con su evidente reflejo sobre el Estado) y no del local al tiempo.

11 Importantes esos aspectos, y no deben malinterpretarse mis palabras. Lo único que quiero trasmitir con las palabras del texto, es que la pretendida gran reforma del régimen local no se ha producido ni se va a producir en un horizonte temporal medio.

12 No me resisto a reproducir aquí una propuesta que en el Informe relativo al año 2013 publiqué en el correspondiente número del *Anuario* y es la de seguir el ejemplo inglés (tan exitoso en la reforma de su régimen local del último cuarto del siglo XX, con la *Local Goverment Act* de 1972, a su vez modificada posteriormente en algunas de sus decisiones) de constituir una Comisión de nombramiento real (o parlamentaria, pero no compuesta exclusivamente de parlamentarios) para desde un ambiente de pluralidad hacer recomendaciones que luego serían seguidas por el Parlamento y el Gobierno en sus ámbitos específicos de responsabilidad. Probablemente en un Congreso tan fragmentado como el que actualmente existe en España (y el que puede adivinarse para un próximo futuro) esta propuesta tendría más viabilidad que cuando se realizó hace solo un par de años con un Congreso dirigido por un grupo con mayoría absoluta.

2. La sustitución de la Ley 30/1992. Una decisión que debería replantearse. El impacto de las prescripciones de la Administración electrónica sobre el régimen local

Una de las decisiones legales más importantes en el plano del Estado durante 2015 ha sido la de derogar y sustituir la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por otras dos leyes. Se trata de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No solamente se produce la derogación de la Ley 30/1992 (ese papel lo realiza la Ley 39/2015) sino también de otras importantes Leyes (por ejemplo, las Leyes 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, derogaciones que son realizadas por la Ley 40/2015 y en cuanto que la mayor parte de sus preceptos se integran en tal Ley) sino que también se derogan preceptos sueltos de otras Leyes (y Reglamentos, como sucede con cuatro preceptos del vetusto Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955) y se producen modificaciones de bastantes Leyes. La operación, por tanto, tiene mucho calado y trascendencia siendo acompañada de un complejo sistema de entrada en vigor de los nuevos elementos normativos: algunos ya han entrado en vigor, otros –los más– lo harán en el plazo de un año, otros en el plazo de dos.

En la doctrina ha habido ya críticas de importancia y enteramente compartibles a esta «innovación» normativa que, en realidad, tiene poco de novedad material aun cuando sí de trastorno formal en relación a decisiones normativas (asentadas también en la jurisprudencia) de gran aceptación tras el correspondiente período de adaptación que siguió a la Ley 30/1992 y sobre las que no se adivinan razones suficientes como para proceder a una actuación así, en el epígono de la anterior legislatura y sin un proceso previo de debate público de alcance ante lo que es una afectación clara (y negativa en la mayor parte de las presuntas innovaciones normativas) a lo que se podría llamar una suerte de «constitución» del régimen jurídico-público administrativo[13].

En particular y en lo que se refiere a los Gobiernos locales, además de la afección general que supone un cambio –tan asistemático como innecesario en la mayor parte de las cuestiones– en la normativa básica de las Administracio-

13 Vid., por todos, M. SÁNCHEZ MORÓN: «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 56 (noviembre de 2015), pp. 18 y ss.

nes Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que afecta a dichos gobiernos así como, obviamente, al conjunto de las Administraciones Públicas) hay que tener en cuenta algunas derogaciones expresas de determinadas normas propias del régimen local. Se derogan, así, por la disposición derogatoria de la Ley 40/2015 el art. 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el art. 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local y los arts. 37-40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Todos los preceptos citados regulaban el régimen jurídico de los consorcios que ahora habrá que entender referido a los arts. 118-127 de la Ley 40/2015 preceptos que, como sucede en el régimen general de esta Ley, entrarán en vigor al año de su publicación en el *BOE*, o sea el 2 de octubre de 2016[14].

Ojalá que la legislatura recién iniciada pudiera dar lugar a un replanteamiento de estas Leyes (a una modificación parcial bastante profunda, quiero decir por no desear, simplemente, volver a la Ley 30/1992 e iniciar un debate sosegado sobre sus puntos críticos y posibilidades de reforma), lo que agradeceríamos –estoy seguro de ello– profesores, funcionarios, abogados y jueces (todos los que usualmente se denominan como «operadores jurídicos», en suma). En todo caso querría añadir también que aun diferida la entrada en vigor de la llamada «Administración electrónica» a dos años, sería conveniente que se tuviera plena conciencia de lo que significa actualmente la dotación informática de muchos de los Municipios españoles (y su personal especializado, en la mayor parte de los casos inexistente) y la paralela de la ciudadanía. Probablemente el legislador ha pensado (supongámoslo así) que dos años es tiempo más que suficiente para preparar la supresión del papel como medio de relación entre las Administraciones y los ciudadanos (salvo excepciones puntuales) con la plena dotación informática de las primeras y su capacidad de ayuda e influencia sobre

14 Aun cuando esta regulación de los consorcios se encuentra incluida en el Título I dedicado a «La Administración General del Estado», es aplicable también a los consorcios creados o en que participen las Administraciones Locales (y las Administraciones autonómicas), lo que no deja de ser paradójico. En todo caso el art. 119.3 de la Ley 40/2015 indica que: «Las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley», aplicación a título supletorio de todos aquellos preceptos que no hayan sido derogados expresamente por la propia Ley 40/2015, obviamente, y entre los que se cuenta, como se ha dicho en el texto, el art. 87 de la LBRL. No creo que, al margen de lo notado sobre la singularidad de encontrar unos preceptos dentro de la regulación de la Administración General del Estado aplicable a todas las Administraciones Públicas, que la conexión entre el citado art. 119.3 y la disposición derogatoria de la Ley 40/2015, sea una muestra de excesiva finura jurídica.

el ciudadano; ojalá acertara el legislador, pero se arriesga mucho a que, cuando transcurra ese período y en el caso de que las cosas sigan siendo relativamente parecidas a las que son hoy (porque otras urgencias hayan consumido el esfuerzo que debería dedicarse a este particular, lo que no será nada extraño si pervive la actual situación política y la presumible parálisis consiguiente de las Administraciones Públicas en cuanto a las decisiones fundamentales, no en cuanto a la gestión de la rutina que es la situación actual), pueda suceder algo parecido a lo que ha tenido lugar con la LRSAL y el teórico traspaso de competencias de servicios sociales de las Administraciones Locales a las Comunidades Autónomas: por una simple circular se ha decidido que las fechas que para ello figuraban en la Ley no debían ser otra cosa sino una «sugerencia», puesto que todo era aconsejable que siguiera como antes. El tiempo dirá si para la Administración electrónica las cosas van a operar de la misma manera.

Por lo demás esta operación normativa descrita aquí tan sucintamente, ha sido paralela y coherente con una frenética aprobación de leyes y textos refundidos en los mismos finales de la Legislatura, muchos nuevos textos que han significado transformaciones bastante profundas de variados sectores normativos. Pareciera que hubiera existido una consigna en esta dirección para ofrecer un nuevo régimen jurídico en variados sectores, directriz en la que se inserta también la aprobación de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, pese a las advertencias previas (y posteriores) a su aprobación por parte de la Comisión Europea acerca de que con la misma no se garantizaba la consecución de la cifra de déficit público para ese año dispuesta por las instituciones europeas y pactada con las españolas. Es claro que con el parlamento fragmentado que ha sido el resultado de las elecciones, esta Ley de presupuestos puede prolongar su vigencia sin modificaciones perfectamente durante todo el año 2016 (qué más da modificarla en septiembre u octubre) y aun cuando la Comisión Europea siga dirigiendo admoniciones al estilo de las ya realizadas.

3. La prosecución en la reforma de la Administración. Evolución en el número de funcionarios

Durante el año 2015 ha continuado la labor de reforma administrativa conducida por la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que ha publicado su informe general relativo a tal año el día 12 de febrero de 2016, coincidiendo con el Consejo de Ministros celebrado en esa fecha. Su lectura informa de múltiples acontecimientos habidos en este plano, muchos de ellos ignorados hasta por el lector interesado (al menos en su visión global), por lo que la agrupación producida en este informe es de agradecer, junto con los comentarios que sirven para entenderla mejor. En particular el informe presta mucha atención a

la reducción de entes públicos (organismos autónomos, consorcios, sociedades, fundaciones, entidades públicas empresariales...) que era una de las líneas directrices de la reforma. Recojo, a continuación un interesante cuadro que figura en un avance de este informe publicado en noviembre de 2015 y en el que se advierte de las reducciones que en los años que se indican (de 2010 a finales de 2015) han operado en las entidades del sector público local[15]. Como puede observarse la reducción es notable, de un 25% en el conjunto de entidades estudiadas[16].

	ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL							
TIPO DE ENTE	2010	2011	2012	2013	2014	sept. 2015	variación 2011-2015	%
OOAA	1.585	1.431	1.270	1.178	1.120	1.112	-473	-30%
EPEs	56	57	57	56	54	55	-1	-2%
Consorcios	946	755	690	632	585	581	-365	-39%
Sociedades	2.180	2.097	2.012	1.912	1.822	1.087	-373	-17%
Fundaciones	514	473	445	411	365	354	-160	-31%
Asociaciones	534	522	516	489	470	470	-64	-12%
TOTAL	**5.815**	**5.335**	**4.990**	**4.678**	**4.416**	**4.379**	-1.436	-25%

FUENTE: Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas, noviembre de 2015, p. 50 (apunto que el acrónimo EPEs en el anterior cuadro significa Entidades Públicas Empresariales).

El objetivo de estas medidas era, obviamente, producir un ahorro económico[17]. El siguiente cuadro indica, precisamente, los ahorros producidos que se-

15 Como podrá comprenderse existen idénticas informaciones para la Administración del Estado y para las Administraciones autonómicas, pero para los objetivos de este Informe basta con reproducir lo relativo a las entidades locales.

16 En las pp. 97 y 98 del Informe hecho público en febrero de 2016 (que se incluyen en el Anexo II) se agrupan el conjunto de entidades suprimidas dependientes de las entidades locales aragonesas. En algunos casos es posible conocer la entidad local que ha procedido a la supresión (por el nombre utilizado) pero en la mayor parte de supuestos, la información proporcionada no lo permite. En general la información del Anexo II del Informe de febrero de 2016 (que es donde se contiene lo relativo a la supresión de entidades dependientes de las Administraciones Locales) es notoriamente mejorable (comenzando por la conveniencia de dividir la información por Comunidades Autónomas, cosa que no sucede así formalmente).

17 Mediante el proceso de reforma de la Administración no se trataba solamente de suprimir entidades, sino de mejorar los procedimientos en el sentido de agilizarlos. Hay muy diversas informaciones en el informe de febrero de 2016 al que remito ahora sobre todo ello.

gún el Informe de febrero de 2016 suman la extraordinaria cifra de más 30 mil millones de euros desde el comienzo de funcionamiento de la Comisión a los que se deben sumar más de tres mil millones de euros que se han ahorrado ciudadanos y empresas `por estas medidas. Si ello es cierto, parece difícil entender el constante crecimiento de la deuda pública y la contención en la reducción del déficit, pues los ahorros que se dice se han producido, son ciertamente espectaculares. Luego igual de espectaculares deben ser los aumentos del gasto en otras partidas presupuestarias. Difícil contradicción.

(€)	ESTADO	CCAA	EELL	SUBTOTAL AAPP	CIUDADANOS Y EMPRESAS
Medidas eficiencia	2.265.105.049	758.627.238	7.675.125	3.031.407.412	3.442.133.235
Medidas empleo público	2.520.600.000	11.377.025.000	3.493.350.000	17.390.975.000	
Racionalización orgánica	960.458.583	2.115.700.000	229.070.000	3.305.228.583	
Ingresos	5.452.031.499			5.452.031.499	
Ley Racionalización EELL			1.315.800.000	1.315.800.000	
TOTAL Eficiencia obtenida	11.198.195.130	14.251.352.238	5.045.895.125	**30.495.442.493**	**3.442.133.235**

FUENTE: Informe anual de progreso de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas, 12 de febrero de 2016.

En el plano de las entidades locales es fácil observar en el cuadro que antecede que casi todo el ahorro es achacable a las medidas sobre el empleo público (igual que sucede con el ahorro producido en las CCAA). Ello puede comprenderse con la información que luego se proporcionará sobre la evolución del empleo público, aunque ya apunto que durante el último año se ha invertido en las Entidades locales y en las Comunidades Autónomas (no así en la Administración General del Estado) la línea descendente que se había iniciado hace unos años, lo que hace presumir que el «ahorro», al menos en este último año también, tendrá tendencia negativa. Para comprobar lo que se adivina habrá de esperarse a la publicación del siguiente Informe (el correspondiente a enero de 2016 que aparecerá en torno al mes de junio de 2016 y que habrá de recogerse ya en el Informe general a publicar en el siguiente número del *Anuario*). En todo caso resulta de difícil comprensión la mención a los más de mil millones de euros debidos a la aplicación de la LRSAL dado que no ha tenido lugar ninguna reducción competencial de las Entidades locales y aun en ese caso, las reducciones de gasto en el plano local hubieran conducido, por pura lógica, a un aumento del gasto en las CCAA, si no exactamente igual sí bastante aproximado. Por pura lógica.

Las últimas palabras comentando las medidas que han conducido a los ahorros reflejados en el anterior cuadro son el pórtico adecuado para tratar de la

evolución que ha tenido lugar en el empleo público. El siguiente cuadro refleja la marcha habida desde 2007 hasta el 1 de julio de 2015, fecha de referencia del último Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que puede consultarse en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Es fácilmente observable en el mismo que en el último año que se consigna se ha interrumpido la tendencia sostenida a la baja que tenía el empleo público en Ayuntamientos y Diputaciones aun cuando las cifras globales del personal de estas Entidades Locales son todavía inferiores a las que existían en el comienzo de la crisis económica (2008-2009), fenómeno que es mucho más acusado en las Diputaciones Provinciales donde la leve elevación producida con fecha 1 de julio de 2015 da un resultado todavía muy alejado de las cifras de 2008-2009. Elevación también notable se produce en el caso del personal dependiente de las Comunidades Autónomas mientras que el personal de la Administración General del Estado continúa, constante, su camino descendente[18]. Probablemente algo tiene que ver la elevación notada de los empleados públicos de las Entidades locales y de las Comunidades Autónomas con el proceso electoral de 24 de mayo de 2015. Por eso la cifra global de personal dependiente de las Administraciones Públicas en el último año computado (de julio de 2014 a julio de 2015) se ha incrementado en algo más de 20.000 personas en total.

Personal al servicio de las Administraciones Públicas. España
(Evolución de 1-1-2007 a 1-7-2015)

	2007	2008	2009	2010	2011	1-7-12	1-7-13	1-7-14	1-7-15
AGE	553.206	561.551	583.447	597.021	579.892	567.263	579.892	540.462	531.324
Universidad	96.256	97.489	102.894	103.653	103.106	154.768	150.074	148.697	149.967
CCAA	1.223.129	1.260.575	1.300.232	1.332.844	1.348.492	1.351.863	1.281.373	1.277.212	1.284.819
Ayuntamientos	521.576	540.847	549.442	580.869	573.223	526.248	487.997	495.664	514.518
Diputación	80.425	82.367	80.063	77.036	74.265	70.964	61.013	60.596	62.159
TOTAL	2.512.038	2.582.846	2.659.010	2.680.219	2.690.099	2.636.181	2.547.720	2.522.631	2.542.787

FUENTE: Diversos números del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y elaboración propia (el resalte tipográfico es mío).

18 Es curioso observar que el personal dependiente de las Universidades no parece muy afectado por el ciclo económico y se mantiene en términos semejantes a cuando en 2012 se procedió a una reforma del Registro de tal personal.

En términos de congruencia me parece conveniente reflejar a continuación el cuadro relativo a la evolución de las cifras de empleo público en Aragón, aunque su lugar natural, conforme a la división estructural que se sigue, sería en el apartado II de este Informe. Como se puede observar la mecánica seguida para confeccionarlo tiene en cuenta las cifras entre 2008 y el 1 de julio de 2015, distinguiendo provincias y poniendo en negrilla en la primera fila las cifras iniciales y definitivas del período indicado y también la consiguiente evolución porcentual. Como puede observarse, entonces, los porcentajes son negativos en el caso de la Administración del Estado y en las Entidades Locales, y positivos en el supuesto de la Administración autonómica y en el de la Universidad de Zaragoza. Si se realizara la comparación con el cuadro publicado en el *Anuario* de 2014 Informe correspondiente al año 2014 (al que remito explícitamente ahora) se podría observar cómo, igual que en el resto de España, ha aumentado el empleo público en cifras globales, por los que los porcentajes, cuando son negativos, son menores que en 2014 y cuando son positivos, mayores[19].

Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Aragón
(de 1-1-2008 a 1-7-2015, variación total y variación porcentual)

	AGE	CAAr	Admón. Local	Univ. Zaragoza
Aragón	**24.271-22.261 -8,3%**	**40.531-42.709 +5,4%**	**18.132-17.670 -2,6%**	**4.034-5.787 +43%**
Huesca	3.627-3.155 -13,1%	7.533-7.812 +3,7%	4.095-3.835 -6,4%	Sin datos en 2015
Teruel	1.649-1.436 -12,9%	6.043-6.471 +7,1%	2.728-2.555 -6,4%	Sin datos en 2015
Zaragoza	18.995-17.670 -6,9%	26.955-28.426 +5,6%	11.309-11.280 -0,1%	Sin datos en 2015

FUENTE: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y elaboración propia (el resalte tipográfico es mío).

Parece adecuado concluir este punto planteándose la evolución futura que pueda tener el empleo público en nuestro país. En relación a esta cuestión hay

19 En relación al extraordinario aumento de personal dependiente de la Universidad de Zaragoza y complementando lo dicho anteriormente en nota en relación al sistema universitario público español, en general, hay que puntualizar que no puede tratarse de personal funcionario, pues la tasa de reposición ha impedido crecimientos desde 2011 por lo que al margen del efecto –general a toda la Universidad española– de la integración en el Registro de personal en 2012 de empleados que hasta ese momento no accedían a él, solo puede deberse ese aumento a la contratación de profesorado asociado (contratado laboral temporal) para cubrir los huecos que no pueden ser llenados con personal con estatuto funcionarial (Catedráticos y Titulares) o Profesores contratados doctores.

que mencionar necesariamente la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, que en su art. 20 trata de la «oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal». En este precepto se continúa con el punto de partida tradicional desde hace unos años de prohibición general de incorporación de personal excepto en unos sectores de intervención de la Administración y, además, en determinadas circunstancias y proporciones. Pues bien, la novedad de este año es que allí donde se permite la incorporación de personal se ha elevado la tasa de reposición hasta el 100% (desde el 50% que figuraba en la anterior Ley de Presupuestos para 2015) naturalmente dentro de las disponibilidades presupuestarias que figuran en el Capítulo I de los presupuestos de gastos. Es evidente que ello da posibilidades muy superiores de convocatoria y consiguiente provisión de plazas[20] por lo que, en teoría, podría preverse que tendría lugar un aumento o, en todo caso, una disminución en la tendencia de pérdida de empleados públicos allí donde exista[21].

En lo relativo a las entidades locales y al margen de las dicciones generales del artículo que puedan afectarles dentro de lo previsto sobre el tope máximo del 100% de la tasa de reposición para determinados puestos (por ejemplo para los relativos al asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos) debe resaltarse que hay menciones especiales a la posibilidad de alcanzar esa tasa del 100% en el caso del personal de la Policía Local y de los servicios de prevención y extinción de incendios. Para ello se regulan unos requisitos específicos (igual que sucedía en la Ley de Presupuestos para 2015) relativos al cumplimiento de prescripciones sobre los límites para la autorización de operaciones de endeudamiento o del principio de estabilidad regulado en el art. 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y ello tanto en relación al presupuesto del ejercicio inmediatamente anterior como en el vigente. Igualmente se debe adoptar por el Ayuntamiento un acuerdo plenario solicitando la reposición de las plazas vacantes y demostrando que con ello no se pone en peligro el objetivo de estabilidad presupuestaria, lo que

20 Para el cálculo de la tasa de reposición debe consultarse lo dispuesto en el apdo. cuarto del art. 20.

21 En el momento de concluir este informe no ha aparecido todavía la oferta de empleo público del Estado que debe aprobar el Gobierno de la Nación que se encuentra en funciones. Aunque la cuestión pudiera ser opinable, mi forma de ver las cosas es que esa actuación, en cuanto «debida» a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no constituiría una actuación impropia de un Gobierno en funciones. Otra forma de ver las cosas conduciría a que, prácticamente, no habría oferta de empleo público en 2016 lo que, por otra parte, contribuiría a la contención del déficit público, ciertamente fuera de control en los meses finales de 2015.

debe ser acreditado ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de proceder a la convocatoria de plazas.

II. LA SITUACIÓN EN ARAGÓN IGUALMENTE MARCADA POR EL RESULTADO ELECTORAL. AUSENCIA, HASTA AHORA, DE CUALQUIER TIPO DE REALIZACIÓN SUSTANTIVA EN RELACIÓN AL RÉGIMEN LOCAL ARAGONÉS

De la misma forma que se ha hecho al comienzo del apartado I de este Informe, debe indicarse aquí también cómo los resultados de las elecciones locales y autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015 han conducido en Aragón (como en el resto de España) a un mapa político considerablemente distinto al de la anterior legislatura y caracterizado por la fuerte bajada porcentual de los partidos denominados ahora como «tradicionales» y el auge de los llamados «emergentes» con la variante en el caso de las elecciones locales de la aparición de «plataformas» que aunaban a distintos partidos y movimientos sociales y que por ejemplo en el caso del Ayuntamiento de Zaragoza consiguieron, finalmente, la Alcaldía (con los votos de los concejales del grupo socialista y de la Chunta Aragonesista). El estudio citado entonces del profesor Chueca Rodríguez contiene abundantes informaciones a esos efectos y a él me remito así como a las consideraciones generales indicadas en el comienzo del apartado 1 de este Informe. Cabe añadir que las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 no han supuesto modificaciones sustanciales (alguna ha habido, no obstante, pero no especialmente significativa[22]) del sentido del voto que tuvo lugar en las municipales y autonómicas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con ello resulta un panorama ciertamente complicado para el gobierno de las distintas instituciones aragonesas pudiéndose prever una legislatura tanto autonómica como local bastante compleja; al menos en las circunstancias en que esto puede ser predicho a finales de febrero de 2016 y a despecho de que en algún momento puedan alcanzarse pactos más firmes (¿gobiernos de coalición incluso?) en las principales instituciones que propicien la consecución de una mayor estabilidad por su correspondencia con mayorías parlamentarias o en los Ayuntamientos plenos.

22 Resulta muy arriesgado realizar paralelismos porque los actores políticos de las elecciones generales no fueron exactamente los mismos que los de las locales y autonómicas (y también entre estas puede establecerse diferenciación) así que no creo significativos ciertos porcentajes de modificación de voto en algunas listas, en cuanto competían con oponentes no del todo semejantes o ellas mismas se habían presentado anteriormente con otra veste.

En el Ayuntamiento de Zaragoza, en particular, las dificultades durante los primeros meses de la legislatura se han centrado en la aprobación de las Ordenanzas fiscales, proceso en el que se impusieron los criterios de la «oposición» sobre los del gobierno municipal[23] y, finalmente, del presupuesto municipal en donde se alcanzó un acuerdo, también con importantes discusiones, entre el gobierno municipal y los partidos políticos PSOE y Chunta aragonesista, aprobándose el 12 de febrero de 2016. Si tradicionalmente la aprobación del presupuesto anual marcaba para las respectivas instituciones un momento de estabilidad hasta que se comenzaran las discusiones sobre el siguiente presupuesto, ello no es dable afirmarlo con la misma seguridad, también tradicional, en las actuales circunstancias políticas, tan distintas a lo hasta ahora conocido.

En el resto del apartado voy a reflejar las novedades normativas (más que escasas) existentes en cuanto afecten a las entidades locales, algún acontecimiento de relevancia para el régimen local aragonés y continuaré con las reflexiones sobre el problemático panorama demográfico aragonés y su reflejo sobre el régimen local, actividad que desarrollo desde el primer número del *Anuario* en 2009 por creerla, dadas las características del territorio, de la población aragonesa (dispersión territorial) y del mapa municipal, de la mayor utilidad general.

1. El lento despertar de las Cortes de Aragón. No hay novedades específicas relativas al régimen local aunque sí un anuncio que abre distintas posibilidades. Referencia al final de la pasada legislatura

Las dificultades que menciono en el punto anterior tienen su reflejo también en el lento despertar de las Cortes de Aragón en el comienzo de la Legislatura. Sin entrar en muchas profundidades de la actividad del Parlamento territorial (que no corresponden a este informe que se limita al trabajo legiferante) ha sido obvio cómo las iniciativas normativas han sido objeto de negociaciones específicas por el Gobierno con el mayor grupo de la oposición (Podemos) y que solo tras su aquiescencia, según informan a los medios de comunicación los protagonistas políticos, se ha dado vía libre a los respectivos proyectos de Ley habiendo ya sido aprobadas en el momento que se redacta este Informe tres importantes leyes: la Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, ley puramente tributaria y consistente en la modificación y elevación de las cuotas de algunos

23 Aun cuando según informaban los medios de comunicación, la diferencia entre las distintas posiciones no era excesivamente relevante.

impuestos[24] y la creación de otros nuevos[25], la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio de 2016 y la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En un cierto contraste con el relativamente tímido comienzo legislativo de las Cortes de Aragón, el Gobierno surgido de las elecciones de 24 de mayo de 2015 ha aprobado dos Decretos-leyes, uno de habilitación de un suplemento de crédito y de autorización para la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo (es el Decreto-ley 2/2015, de 15 de diciembre) y uno con mucho mayor contenido político y jurídico, que es el Decreto 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que más adelante se comenta en lo que guarda relación con las entidades locales[26].

También en relación a los trabajos legislativos del final de la pasada legislatura, conviene mencionar la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. La misma constituye la obligada reacción normativa en la Comunidad Autónoma a la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La entrada en vigor definitiva de todos los preceptos de la Ley 8/2015, se ha producido recientemente, el 10 de febrero de 2016 (vid. conjuntamente la disposición final tercera y la disposición adicional primera)

24 Las modificaciones en el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (art. 10) afectan claramente a las entidades locales aragonesas. Se opera modificando la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que es actualmente la que contiene la regulación del Impuesto.

25 Curioso nombre para lo que es, casi por entero, una ley fiscal con elevaciones notables en algunos impuestos y creación de otros nuevos. Llevé a cabo reflexiones sobre la titulación de las Leyes y la imagen política que a través de las mismas se quiere proyectar en mi trabajo «Norma, Economía y Lenguaje en el derecho de la crisis económica. El control judicial de la actividad administrativa en la economía. Algunas reflexiones», *Documentación Administrativa*, nueva época, 1 (2014), 22 pp., a cuyas consideraciones generales, que considero de plena validez para el caso aragonés, me remito en este momento.

26 Fue el Gobierno anterior a las elecciones quien aprobó el Decreto-ley 1/2015, de 9 de marzo, relativo a la reparación de daños consecuencia de las fuertes inundaciones de semanas anteriores. Obvio que el mismo tiene importancia para las entidades locales afectadas por tales inundaciones y por eso lo reflejo aquí. Creo que es evidente que desde el punto de vista de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que es la que justifica la aparición de los Decretos-leyes, todos ellos la cumplen. No tengo conocimiento de que haya tenido lugar iniciativa alguna que haya cuestionado la constitucionalidad de todos estos textos ante el TC.

y los entes locales son mencionados específicamente en algunos momentos en la Ley aun cuando la mayor parte de sus preceptos les son aplicables con generalidad[27].

Esas menciones específicas creo que se apoyan en el conocimiento de las dificultades concretas que en la mayor parte de Municipios aragoneses tendrá la aplicación de esta Ley debido a la inexistencia de un aparato administrativo digno de tal nombre, que pueda llevar a cabo el conjunto de actuaciones que los derechos de los ciudadanos recogidos en tal Ley 8/2015 exigen[28]. Por eso la disposición adicional tercera habla del apoyo del Gobierno de Aragón a las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, con el compromiso de poner «a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta ley les impone en relación con la transparencia de la actividad pública».

También aparece en el art. 37, relativo al Consejo de Transparencia de Aragón todavía no constituido cuando se concluye este informe[29], la presencia de un representante de las entidades locales pudiendo preverse, aunque la Ley no dice nada de ello, que tal designación deberá articularse, probablemente, a través de la propuesta de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, que es la entidad asociativa que les representa.

Conviene finalizar este primer punto dando noticia de que, finalmente, la «Proposición de Ley de distribución de responsabilidades administrativas entre

27 Vid., por ejemplo, el art. 4 de la Ley, que cuando trata el tema de los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones de transparencia reguladas en el título II, menciona a «las entidades que integran la Administración local aragonesa». Dentro de las entidades locales hay que entender también las sociedades mercantiles, fundaciones u otro tipo de entes creadas por las mismas. También aparecen las entidades locales mencionadas expresamente cuando se trata de la colaboración con ellas de la Administración de la Comunidad Autónoma a los efectos de «la conservación y mantenimiento de la documentación e información de cualquier tipo que obre en poder de las mismas que se refieran a la violencia y represión ejercidas durante la Guerra Civil y la posterior dictadura franquista» (art. 35.2).

28 Remito en general sobre la cuestión al excelente trabajo de Mª Asunción Sanmartín Mora que se contiene en este Anuario de 2015.

29 Este Consejo es un elemento clave para decidir sobre los puntos problemáticos en la aplicación de la Ley. En el caso del Estado, la Ley 19/2013, previó la personalidad jurídica de este Consejo, configurándolo como una entidad de derecho público, una Administración independiente, como podríamos denominarlo dada su configuración. En el caso de Aragón, se trata de un mero órgano administrativo, adscrito al departamento competente en materia de transparencia que deberá poner a disposición del Consejo los medios y recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

las entidades locales aragonesas» (*BOCA*, 250, de 18 de julio de 2014)[30] concluyó su iter parlamentario sin que consiguiera su aprobación final y transformación en Ley. De las características de este texto ya di noticia pormenorizada en el Informe correspondiente a 2014 (en el *Anuario* publicado en 2015) y llamé la atención sobre el hecho, más que curioso por lo inusual, de que un texto de tanta importancia no tuviera su origen en el Gobierno sino en los dos grupos parlamentarios que apoyaban al Gobierno del momento y cuyos miembros, conjuntamente, suponían la mayoría absoluta de la Cámara. El resultado final de la tramitación parlamentaria fue su decaimiento por el final de la legislatura. La causa que se adujo pareció ser la disconformidad, finalmente, de uno de los dos grupos parlamentarios proponentes con una disposición que ordenaba una reducción aproximada de un tercio de los miembros de los Consejos Comarcales «con efectos para las próximas elecciones locales» (disposición final sexta).

No existe en este momento en tramitación las Cortes de Aragón ninguna iniciativa normativa que afecte directa y exclusivamente a los gobiernos locales aragoneses ni tampoco está anunciada por el Gobierno la próxima remisión de un Proyecto de Ley o por los Grupos Parlamentarios la presentación de una Proposición de Ley sobre esa materia, a corto plazo. No obstante debe mencionarse que el Plan de Gobierno[31] prevé distintas actuaciones normativas en el ámbito de la legislación que podríamos llamar genéricamente como de régimen local y que se extenderían a la distribución competencial, a la revisión del régimen de las comarcas y a la consecución de la Ley de capitalidad para la ciudad de Zaragoza. En esa línea puede citarse también el anuncio por el Presidente Lambán en la sesión parlamentaria del 19 de febrero de 2016 del inicio del debate sobre el modelo territorial, y en el que ha deferido a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, un amplio papel para canalizar las opiniones de los numerosos Municipios aragoneses (731) sobre un particular que les atañe tan directamente.

Es claro que este Plan y anuncio permite augurar un período largo (hasta el final natural de la Legislatura, según las distintas fechas que pueden consultar-

30 Se trataba de un texto para realizar un reparto de competencias entre las entidades locales. Si se hablaba de «responsabilidades» es porque esa es la palabra que contiene el art. 85.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: «La Comunidad Autónoma podrá, mediante Ley de Cortes de Aragón, aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que pueda llevarse a cabo su ejercicio».

31 Documento obligado según la Ley aragonesa de transparencia y que puede consultarse en la página web del Gobierno de Aragón.

se en el Plan de Gobierno) de emisión de opiniones, formulación de iniciativas, formación, quizá, de Comisiones parlamentarias y todo lo que suele acompañar a un propósito de la ambición del que se ha formulado. Obviamente y desde el Anuario seguiremos con interés cuanto se diga y se produzca en este ámbito. Si estos anuncios van a tener éxito o no (entendiendo por éxito la aprobación por parte de las Cortes de Aragón, finalmente, de un paquete legislativo) es enteramente aventurado pronosticarlo ahora dada la amplia fragmentación política del Parlamento. No cabe duda, sin embargo, de que si existiera una tendencia muy firme, muy mayoritaria, en los deseos expresados por los Municipios aragoneses, ello podría inducir a los actores políticos a buscar el pacto con más interés, simplemente para responder a esa voluntad muy mayoritaria que, es factible entender además, se correspondería con la voluntad también de la mayoría de los vecinos de tales Municipios, premisa democrática de toda reforma. No cabe otra cosa que esperar y desear mejor suerte a este proceso que el que tuvo lugar en la pasada Legislatura y cuyo final se ha narrado en alguno de los párrafos anteriores[32].

2. Continúa la pérdida de población de Aragón según las cifras del último padrón de habitantes de 1 de enero de 2015. Consideraciones sobre las mismas

Durante el año 2015 ha continuado el proceso de disminución de la población española que se constató, por primera vez, en el padrón realizado con fecha 1 de enero de 2013 y que ya fue objeto de comentario en el Informe publicado en el Anuario de 2013 y al que ahora me remito. Las causas de ello en el padrón de

32 No puede desconocerse, ni por un momento, que en todo caso el contenido de la posible reforma del modelo territorial aragonés está muy influenciado (tremendamente influenciado) por lo que pueda ser la evolución del modelo español de organización del territorio. Si, por ejemplo, se fueran a alterar las bases de ese modelo por una modificación constitucional que afectara a las Diputaciones Provinciales (por nombrar algo en lo que se fijan muchas miradas) no cabe la menor duda de que las referencias a la necesaria intermunicipalidad en el caso aragonés quedarían profundamente afectadas y deberían obligar a optar por soluciones que, en otro caso, no tendrían necesariamente que considerarse. En el anuncio del Presidente se hablaba del «fracaso» del modelo comarcal, opinión tremendamente significativa y que, por lo visto, no es compartida de forma general y cuyo seguimiento, o no, guarda una relación más que sustantiva con lo que pueda suceder con las diputaciones provinciales. Las incógnitas con las que se da comienzo a este proceso de debate y reflexión sobre la reforma del modelo territorial aragonés son más que sustantivas pero, en todo caso, juzgo más que procedente un proceso de reflexión sobre cuestión tan capital en una Comunidad Autónoma con una dispersión poblacional territorial y un modelo de administraciones municipales tan debilitado como el que existe entre nosotros.

2015 parecen seguir siendo las mismas que se señalaron por muchos en aquel momento: disminución de los nacimientos (ya superados por las defunciones, y esto es novedad en las cifras que dan el resultado del padrón de 1 de enero de 2015) y salida, en mayor número que llegada, de los emigrantes que hace años afluyeron en gran número a las promesas de trabajo españolas (sobre todo en la construcción), todo ello unido a la sustantiva (y cualitativamente más que preocupante) salida de jóvenes para buscar en el extranjero las oportunidades laborales que aquí no se encuentran todavía, jóvenes, en la gran parte de los casos, con un bagaje de formación ciertamente elevado lo que supone una transferencia de gasto (y renta) curiosísimo entre el Estado español y aquellos europeos (Alemania e Inglaterra fundamentalmente, hasta ahora) que son los que en mayor medida ofrecen oportunidad laboral a los jóvenes españoles. Ello ocasiona que en el período 2009-2015 reflejado en el siguiente cuadro, se pueda observar una disminución del 0,26% de la población española, superior al 0,19% que señalábamos en el Informe correspondiente a 2014 y con la referencia del 1 de enero de 2014, lo que quiere decir que el proceso de disminución se ha incrementado cuantitativamente (y, por lo tanto, también porcentualmente).

Y cosa semejante, pero con mayor grado de intensidad, puede señalarse en relación a la población de Aragón. En el período 2009-2015 dicha población ha disminuido en nada menos que un 2,1%, pero ese es un porcentaje notablemente superior al que podíamos observar en el Informe correspondiente a 2014 y que era de un 1,49% con la misma referencia a 1 de enero de 2014, lo que quiere decir que en el último año se ha incrementado notablemente el ritmo de pérdida de la población y por eso el porcentaje se ha elevado de esa forma exacerbada, con mucha mayor gravedad que el incremento del porcentaje de pérdida de la población española.

Con esos datos iniciales es fácil imaginar que las disminuciones sucederán también en los distintos parámetros territoriales que usualmente considero en esta parte del Informe general sobre el gobierno local en Aragón. Y así es. En esos términos destaca sobremanera la pérdida de población de la provincia de Teruel, que en el período 2009-2015 es de nada menos que del 5,3% aunque, paradójicamente, la ciudad de Teruel en ese período sube ligerísimamente su población, el 0,5% igual que acontece con la de la ciudad de Huesca (0,3%) frente al claro declive de su provincia (-2,4%). La ciudad de Zaragoza continúa indefectiblemente su constante declinar[33] –lo que contrasta con lo que acaba-

33 Las cifras que se manejan en estas páginas son las oficiales, las proveniente del Padrón de habitantes que el Gobierno aprueba cada año por Real Decreto y me limito a transcribirlas y comentarlas. Sin embargo, observo que desde hace unos años también, conforme se confir-

mos de ver que sucede en las ciudades de Huesca y Teruel que han incrementado ligerísimamente su población– igual que acontece con la provincia de Zaragoza[34].

POBLACIÓN	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014	1-1-2015	% 09-15
España	46.745.087	47.021.031	47.190.493	47.265.321	47.129.783	46.771.343	46.624.382	-0,26%
Aragón	1.345.473	1.347.095	1.346.293	1.349.467	1.347.150	1.325.385	1.317.847	-2,1%
Huesca p.	228.409	228.566	228.361	227.609	226.329	224.909	222.909	-2,4%
Huesca c.	52.059	52.347	52.443	52.296	52.418	52.555	52.239	+0,3%
Teruel p.	146.751	145.277	144.607	143.728	142.183	140.365	138.932	-5,3%
Teruel c.	35.396	35.241	35.228	35.841	35.961	35.675	35.590	+0,5%
Zaragoza p.	970.313	973.252	973.725	978.130	978.638	960.111	956.006	-1,5%
Zaragoza c.	674.317	675.121	674.725	679.624	682.004	666.058	664.953	-1,4%

FUENTE: Los datos de los RRDD que aprueban cada año el padrón de habitantes con referencia al 1 de enero y propia elaboración. El último RD aprobado es el 1079/2015, de 27 de noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2015 (*BOE*, 301, de 17 de diciembre de 2015) (el resalte tipográfico es mío).

Los datos anteriores, más que preocupantes, podrían ser combinados con otros muchos posibles para tener una plena conciencia de lo que está sucediendo frente a nuestros ojos[35]; de ellos los más interesantes me parecen a los efec-

ma el decrecimiento de la población de Zaragoza, el Ayuntamiento hace públicos unos días después de que aparezca el RD del Gobierno de la Nación unas cifras que no guardan ninguna relación. Así, los periódicos de la ciudad de los días 7 y 8 de enero de 2016 informan con fuentes municipales que «el padrón de Zaragoza aumenta hasta sumar 702.426 habitantes», pero da la casualidad de que el siguiente padrón publicado desmiente siempre, indefectiblemente, esas cifras de origen municipal. Esperemos unos meses para ver lo que sucede cuando se publique el padrón a 1 de enero de 2016.

34 En el caso de la ciudad de Zaragoza que ha perdido 18.000 habitantes en solo dos años sería del mayor interés poder construir una tabla que relacionara –porque tiene que haber relación, aunque quizá no completa– esa pérdida poblacional con el aumento de la de algunos Municipios de su área de influencia. No he encontrado esa información en los Datos Básicos de Aragón del Instituto Aragonés de Estadística que luego menciono en el texto.

35 Y que puede relacionarse fácilmente, también, con el escaso volumen de inversiones privadas de fuste y la caída en picado de la inversión pública en la Comunidad Autónoma tras los fastos de 2008, sucesos ambos que ocasionan la falta de atractivo para que trabajadores puedan instalarse en la Comunidad e, igualmente, es causa de la salida de muchos jóvenes

tos que persigo los de la evolución de la población escolar[36] o de la distribución de la población por tramos de edades. Las informaciones del Instituto Aragonés de Estadística[37] son muy interesantes a estos efectos, si bien en su mayor parte están referidas a la situación del Padrón de 1 de enero de 2014 y no a la más reciente del Padrón de 1 de enero de 2015 que es la que he utilizado en el cuadro anterior. En todo caso reproduzco a continuación un cuadro relativo a la distribución de la población por zonas y Municipios en la que puede observarse cómo casi el 92% de los Municipios aragoneses tienen menos de 2000 habitantes y solo 13 de ellos (el 1,8%) cuentan con población superior a los 10.000 habitantes (a fecha 1 de enero de 2014).

Distribución de la población por zonas. Aragón

	MUNICIPIOS		POBLACIÓN	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
TOTAL	731	100	1.325.385	100
Zona rural	671	91,8	217.505	16,4
Zona intermedia	47	6,4	196.517	14,8
Zona urbana	13	1,8	911.363	68,8

Zona rural: constituida por municipios de hasta 2000 habitantes.
Zona intermedia: constituida por municipios de 2001 a 10.000 habitantes.
Zona urbana: constituida por municipios de más de 10.000 habitantes.

FUENTE: Instituto Aragonés de Estadística con datos del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2014.

fuera de ella (fuera de España también) a la búsqueda de oportunidades laborales. La crisis económica tiene una buena parte de responsabilidad en esto, aunque creo que en el caso de Aragón no todo puede achacarse a la misma, pues en caso contrario no habría forma de explicar que la pérdida de población en nuestra Comunidad Autónoma (y en algunos lugares de ella singularmente) sea notablemente superior a la española.

36 Hay informaciones sobre el particular en el *Informe 2015 sobre la situación del Sistema Educativo en Aragón*, que elabora el Consejo Escolar de Aragón y que puede consultarse en su página web, pero los datos están referidos al curso escolar 2013-2014, por lo que no los utilizo aquí sino que, solamente, señalo esa fuente de información para el interesado en ello. Habrá que esperar a los del curso 2014-2015, al menos, para llevar a cabo un trabajo paralelo más apropiado temporalmente, desde el punto de vista de la congruencia, con los datos del último padrón.

37 Me refiero a la información agrupada que bajo el título «Datos Básicos de Aragón» puede consultarse en la página web del Instituto.

Las cifras anteriores trasmiten una situación demográfica de la Comunidad Autónoma cada vez más preocupante y al margen de las puras consideraciones demográficas, desde la perspectiva propia de este Informe debe indicarse que la distribución territorial de la población con el hecho de contar con 671 Administraciones Públicas territoriales con una población inferior a la de 2000 habitantes plantea con auténtica crudeza la pregunta acerca de si con esas cifras podemos asegurar que nos encontramos ante auténticas Administraciones Públicas (o sea capaces de configurarse como prestadoras de servicios a los respectivos ciudadanos) con esa dificultad de base que se extiende, obviamente, a unos presupuestos muy limitados y que, otra vez obviamente, va acompañada de, lógicamente, escasísimos empleados públicos[38]. En realidad en ese tipo de Municipios minúsculos es en muchas ocasiones la Corporación Municipal, con el Alcalde a la cabeza, el primer servidor público de su comunidad, lo que, por cierto, nunca en un territorio con las características que tiene el aragonés se agradecerá suficientemente. Sin ninguna duda este dato relativo a los empleados públicos que, en su conjunto y por separado, tienen estos 671 Municipios sería una información importantísima a la hora de adoptar decisiones sobre el mapa municipal y sobre el refuerzo u otras formas de operar de estas Administraciones (es el tema permanente de la intermunicipalidad y sus distintas variedades posibles) para que sean auténticas prestadoras de servicios públicos, para que en ellas se pueda presumir que puede cumplirse ese papel de proximidad al ciudadano y la capacidad de hacerse cargo, a título supletorio, de todas aquellas competencias no atribuidas expresamente a otra Administración Pública[39].

3. Elección de la Presidenta de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. Previsible papel reforzado de la Federación en lo que resta de Legislatura

Como sucede periódicamente tras los procesos electorales locales en Aragón, se ha producido un relevo en los órganos directivos de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. La Asamblea celebrada el 14 de noviembre

38 No he sido capaz de encontrar en las tablas del Instituto Aragonés de Estadística algunas que proporcionen información sobre los empleados públicos en relación al número de habitantes de los Municipios y, al tiempo, sobre los servicios públicos que tales Administraciones ofrecen por sí mismas a sus vecinos. Esa información sería muy importante para complementar cuanto se dice en estas páginas.

39 La escasa población de Aragón es objeto de una parte importante del informe sobre la actividad de la Cámara de Cuentas en 2015 que por primera vez se recoge en este número del *Anuario*. Remito, en particular, a las cifras e importantes consideraciones que se contienen en el informe sobre el sector público local aragonés que se contiene allí.

de 2015, eligió como Presidenta de esta Asociación a la Alcaldesa de Used (provincia de Zaragoza) Carmen Sánchez Pérez. Posteriormente la Comisión ejecutiva (también elegida en esa fecha)[40] en reunión que tuvo lugar el 3 de diciembre de 2015 eligió como Secretario general a Martín Nicolás Bataller (que ya había ejercido este cargo con anterioridad en dos períodos, de 1988-1995 y de 1999-2011), con lo que el final del año 2015 ya permite contemplar a un órgano esencial para el mundo local con su organigrama completo y en disposición de trabajar en la nueva legislatura tanto en su labor de informadora de los proyectos del Gobierno como en el de colaboradora en la prestación de servicios, sobre todo a los Municipios de menor tamaño[41].

El dato que antes se ha reflejado sobre la mención del Presidente Lambán en la sesión parlamentaria del 19 de febrero de 2016 al papel a jugar por la Federación en la reordenación del modelo territorial aragonés articulando la forma de expresión de los Municipios aragoneses, señala bien a las claras el protagonismo que debería tener en los años que restan de Legislatura hasta su término natural, y en los que se prevé la aprobación de una serie de Leyes que ofrecerían un nuevo modelo territorial cuyas características se irán descubriendo conforme transcurran los acontecimientos.

4. Referencia a las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas al régimen jurídico aplicable a las Entidades locales aragonesas

Las Sentencias que refiero a continuación están comentadas en los Informes Sectoriales correspondientes y a ellos me remito. No obstante y por su importancia objetiva, me parece que debe darse aquí breve noticia de ellas.

La primera en aparecer ha sido la STC 200/2015, de 24 de septiembre de 2015 (*BOE*, 260 de 30 de octubre de 2015). Resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Zaragoza en relación con varios preceptos de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón. La sentencia estima la inconstitucionalidad de dos apartados de la disposición transitoria segunda de la Ley porque se exige una titulación en los procesos de transformación de

40 En la página web de la Federación se contienen más informaciones sobre las distintas Comisiones de la Federación y las personas que las presiden.

41 Con anterioridad (Asamblea celebrada el 19 de septiembre de 2015) tuvo lugar la elección de la nueva estructura organizativa en la Federación Española de Municipios y Provincias. Fue elegido como Presidente el Alcalde de Vigo Abel Caballero.

categorías de policías que la normativa básica dispensa en determinadas condiciones.

La segunda es la STC 237/2015, de 19 de noviembre de 2015, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de las Cortes de Aragón, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón. Hay que recordar que la Ley recurrida fue objeto de modificaciones en varios preceptos por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que sirve para que el TC desactive el recurso contra esos preceptos que, en caso contrario, sí que hubieran sido objeto de declaración de inconstitucionalidad dado el discurrir de la Sentencia. En todo caso se declaran inconstitucionales un inciso del art. 6.1, otro del art. 6.2, el art. 10.2.c), el 10.2.d) y un inciso del artículo 10.2.f).

5. La legislación de emergencia social y su impacto sobre las entidades locales aragonesas

En las postrimerías del año el Gobierno aprobó el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda (*BOA*, 243, de 18 de diciembre de 2015), Decreto ley que fue ratificado posteriormente por las Cortes de Aragón. El Decreto-ley es un texto con un conjunto de prescripciones relativas a paliar los estados de pobreza existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón de los que se hace una adecuada descripción en el preámbulo de la norma[42]. Conforme a esos datos de base se adoptan una serie de medidas de distinta índole iniciadas por una declaración de inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social (art. 1) declaración sobre la que se puede concluir, sin excesivo esfuerzo, en que aun siendo una norma aprobada con la mejor voluntad, excede de las competencias de la Comunidad Autónoma, por lo que la presunción de inconstitucionalidad es una deducción lógica de ello[43]. Igualmente hay disposiciones sobre ayudas de apoyo a la integración familiar, ayudas de urgencia y otras.

42 Con referencia a datos del Instituto Aragonés de Estadística correspondientes al segundo trimestre de 2015 se describen los hogares aragoneses que tienen a todos sus miembros en paro o que no perciben ingreso alguno. También se habla de las ayudas económicas de integración o de los procesos de ejecuciones hipotecarias llevados a cabo.

43 En cuanto que el contenido de tal declaración debe encuadrarse dentro de las competencias exclusivas del Estado al tratarse de legislación procesal (art. 149.1 6 CE). *Vide* sobre el particular lo que dispone el art. 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En todo caso es fácil ad-

En este lugar me querría ocupar solamente de lo dispuesto en el art. 7 en tanto en cuanto se relaciona (aunque el precepto no es excesivamente concreto) con la actividad de las entidades locales. El art. 7 se refiere a las medidas para evitar la pobreza energética[44], expresión que pareciera inicialmente ser destinada a describir la situación de aquellos que, simplifiquemos, no podrían pagar de forma completa o parcial el «recibo de la luz», pero que en el artículo citado se utiliza para describir la situación de todos los que no pueden tener acceso a los suministros de agua potable, de gas natural y de electricidad, declarándose como un derecho de los ciudadanos el acceso a los suministros «básicos».

Al margen del entendimiento de lo que se entienda como parte «básica» del citado suministro (cosa que no aclara el Decreto-ley[45]) y de concordar con la finalidad última del texto, querría llamar aquí la atención sobre los hipotéticos compromisos que de tal texto puedan derivarse para las entidades locales[46].

vertir que no es la única norma inconstitucional –sin ambages– en este Decreto-ley. Ignoro, obviamente, si el Gobierno de la Nación lo impugnará ante el Tribunal Constitucional, pero es lógico jurídicamente hablando que así sucediera y, por tanto, la suspensión automática durante cinco meses, al menos, de los preceptos impugnados entraría dentro de tal lógica también. Predecir el contenido de la futura Sentencia, en el caso de impugnación, es también relativamente fácil.

44 También el preámbulo trata de quienes están en tal situación de pobreza energética entendiéndose como tal la situación de quienes no pueden o se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a la factura energética. El preámbulo dice que existen 6000 hogares aragoneses en esta situación. Como se verá en comparación con lo que sigue en el texto, el preámbulo utiliza un concepto estricto de pobreza energética, mientras que el Decreto-ley se refiere con tal expresión a la imposibilidad de acceso, también, a los suministros de agua potable y suministro de gas.

45 ¿Quizá se entiende que los servicios son básicos y, por tanto, todos ellos en su completa cuantía entrarían dentro del derecho de acceso? Eso plantearía un problema de compatibilidad con lo que regula el art. 111.bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas cuando establece la obligación de las Administraciones con competencias en suministro de agua de establecer «las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las *necesidades básicas* a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos» (el resalte tipográfico es mío y viene a convenir en la necesidad de distinguir, en este servicio, un componente «básico» que es al que, incluso, podría extenderse la gratuidad en supuestos extremos, de algo que no podría considerarse básico).

46 Debe mencionarse que para la aplicación de algunas partes de este Decreto-ley se firmó a finales de enero de 2016 un convenio marco entre la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, Endesa y el Gobierno de Aragón, «para la protección de las personas y familias en la Comunidad Autónoma de Aragón en situaciones de vulnerabilidad o urgencia social». Con posterioridad los medios de comunicación han informado de que la empresa Iberdrola se ha sumado al convenio.

El precepto no se refiere específicamente a ellas sino que habla –en general– de la obligación de «las Administraciones Públicas» de adoptar medidas para hacer efectivo el derecho de acceso a los citados suministros básicos. Esa expresión doy por descontado que incluye a las entidades locales municipales pero, ¿puede extenderse también a las Comarcas, Diputaciones Provinciales, incluso a la misma Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón? No cabe duda de que la expresión Administraciones Públicas las incluye a todas ellas, pero no parece lógica la capacidad de «todos» de firmar convenios con los suministradores (cuando haya diferenciación entre estos y las Administraciones mencionadas, cosa que en ocasiones no sucederá con las entidades municipales). Eso deberá ser objeto de regulación para evitar las confusiones a las que conduce la dicción indicada.

Por otra parte el precepto no concreta las formas de las medidas que puedan adoptar las Administraciones Públicas pero sí se refiere, y lo hace como obligación, a que «las Administraciones Públicas establecerán los acuerdos o convenios necesarios con los suministradores de agua potable, de gas y de electricidad para evitar los cortes de suministro, en los casos de impago por falta de recursos económicos de personas o unidades familiares en situación de urgencia social, fomentando la concesión de ayudas o la aplicación de descuentos de los consumos mínimos». Parece claro que en los casos en que el mismo Municipio sea el suministrador del agua potable el convenio no tiene razón de ser de existir y el Municipio podría actuar mediante simples acuerdos o, mejor, mediante una Ordenanza reguladora de esta situación. El convenio solo tendría fundamentación para aquellos casos en los que pueda establecerse una diferenciación de personalidad jurídica entre el ente local y quien presta el servicio de forma indirecta a través, por ejemplo, de una fórmula concesional. Pero si los convenios fueran a ser suscritos por Comarcas, Diputaciones Provinciales o la Administración autonómica, entonces el convenio parece ser necesario aunque, como he indicado antes, debe discernirse claramente cuáles son las Administraciones Públicas que, en realidad, deben suscribir estos convenios[47].

En todo caso creo conveniente advertir que esta situación de ayuda específica para el caso del suministro del agua potable ya había tenido el precedente de la exención del Impuesto sobre la contaminación de las aguas que se contenía en el art. 82.1 e) de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Ara-

47 El texto no aclara si la actuación de las Administraciones Públicas procederá solo tras la suscripción del convenio y el plazo máximo para que este exista. Quizás el desarrollo reglamentario del texto aclare estos pormenores que, como podrá fácilmente comprenderse, son muy importantes para la viabilidad del sistema y su fácil aplicación.

gón, que declaraba exentos a los usos domésticos en determinadas situaciones críticas. Ahora el art. 10 en su apartado 5 de la Ley 10/2015 modifica el texto de la Ley 10/2014 para indicar que la exención se refiere a:

> los usos domésticos de agua cuando se trate de viviendas cuyos residentes se encuentren en situación de exclusión social, en los términos que se definan reglamentariamente. La exención, que se reconocerá por resolución de la Dirección del Instituto Aragonés del Agua a instancia del interesado, surtirá efectos desde la presentación de la solicitud y tendrá vigencia mientras se mantenga la situación que la justifica[48].

Por lo demás el artículo 7º contiene una llamada a los «profesionales de los Centros de Servicios Sociales» para que actúen cuando adviertan en su ejercicio profesional situaciones de las que se trata de evitar, llamada que puede ser dirigida, de nuevo, a los Ayuntamientos o Comarcas que cuenten con tales centros. También se dirige un mandato a los suministradores de los servicios referenciados para que informen a los usuarios en cualquier comunicación que les dirijan como consecuencia de la falta de pago del servicio, de las previsiones relativas a la pobreza energética establecidas en el Decreto ley.

En Zaragoza, a 29 de febrero de 2016.

48 Y también se introduce una nueva disposición transitoria quinta en la Ley 10/2014 para indicar que en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario mencionado en el texto, «se entenderá que concurre situación de exclusión social cuando en la vivienda resida un perceptor del Ingreso Aragonés de Inserción o prestación que lo sustituya». La disposición puede plantear problemas, pues en la misma vivienda puede residir un perceptor de ese Ingreso y personas que no lo perciben y con esa redacción habría exención para la vivienda, es decir para todos los consumidores de agua. Hay que tener claro que no es la vivienda el sujeto pasivo del Impuesto.

INFORMES SECTORIALES



Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

I. INTRODUCCIÓN

La intención de estas líneas es dar cuenta de las novedades normativas autonómicas y de los pronunciamientos jurisprudenciales aparecidos a lo largo del año 2015 en relación con el empleo y la organización local en Aragón. Por distintas causas, viene siendo habitual en los últimos años que las normas aprobadas por los poderes públicos aragoneses en estas materias no sean ni muy numerosas ni demasiado trascendentes, salvo contadas excepciones. Y esto es precisamente lo que caracteriza a los textos que han visto la luz del *BOA* este último año. En cuanto a la jurisprudencia, se van a señalar pronunciamientos dictados por Juzgados y Tribunales de sede aragonesa, aunque también se va a aludir a una Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a diversos preceptos de la Ley de coordinación de las policías locales de Aragón. Finalmente, en el apartado de «Documentación» se dará cuenta de un Dictamen del Consejo Consultivo de esta Comunidad que se pronuncia sobre la revisión de oficio de distintas actuaciones dictadas por un cargo electo local condenado a pena de inhabilitación como consecuencia de un delito de prevaricación administrativa.

II. EMPLEO LOCAL

1. Novedades normativas

A causa de la tónica indicada, solo pueden mencionarse dos normas aragonesas relacionadas en mayor o menor medida con el empleo público local. La primera

de ellas es la **Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas** (*BOA*, 22, de 3 de febrero), que pese a haber sido formalmente aprobada este año 2016 es, por alcance y objeto temporal, atribuible al pasado ejercicio. Esta Ley añade un nuevo apdo. 5 al art. 43 de la Ley 13/2000, de Medidas Tributarias y Administrativas, referido a la provisión de puestos de carácter directivo en los centros y establecimientos sanitarios y sociales municipales, con fines de transparencia y profesionalización. La citada provisión se llevará a cabo mediante convocatoria pública, y se exigirá la titulación correspondiente al grupo de clasificación profesional al que figure adscrito el puesto o, en su caso, la que exija con carácter específico la correspondiente RPT. También es interesante lo señalado por la Disposición Adicional Duodécima 3, que establece el complemento de alto cargo para los funcionarios de carrera. Conforme a esta Disposición, los funcionarios de cualquier Administración pública que a partir del 6 de julio de 2015 haya desempeñado, durante dos años continuados o tres con interrupción, puestos de alto cargo en la Administración autonómica, percibirán desde su reincorporación a la carrera administrativa el complemento de destino del puesto que desempeñe, así como la cuantía del complemento de destino que corresponda al nivel más alto del intervalo asignado al Grupo o Subgrupo en que se encuentre clasificado el Cuerpo o Escala al que pertenezca.

Sin embargo, por su alcance, es una norma más relevante el **Decreto 297/2015, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de medidas para la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma** (*BOA*, 220, de 13 de noviembre), aplicable a las entidades locales de acuerdo con su legislación específica (Disposición Adicional Única). Formalmente se estructura en siete Capítulos, a los que se suma la aludida Disposición Adicional, más una Disposición Final.

Como es lógico, en el primero de esos Capítulos se contemplan las disposiciones generales habituales en los textos normativos. Es el caso de su objeto, que no es otro que la promoción de la inclusión de las personas con discapacidad en la función pública de esta Comunidad mediante la regulación de medidas necesarias para garantizar su participación en igualdad de condiciones en los procedimientos de acceso y provisión de puestos y en la formación. También de su ámbito de aplicación, que se extiende a los procesos selectivos de acceso al empleo público, promoción interna, provisión y oferta formativa de las personas con discapacidad, entendiendo por tales, a los efectos de la norma, quienes tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Igualmente señala sus principios inspiradores que, además de los indicados en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad, integrará mandatos adiciona-

les como la prohibición de establecer en las convocatorias exclusiones derivadas de la discapacidad reconocida –sin perjuicio de la existencia de incompatibilidades sustanciales con el ejercicio de las funciones y tareas correspondientes a las plazas objeto de convocatoria–, o de modificar los requisitos de titulación exigidos por la Ley o las condiciones de desarrollo de los procesos de selección y movilidad –sin perjuicio de la obligación de adoptar las modificaciones necesarias y adecuadas en los mismos, siempre que no impongan una carga desproporcionada o indebida en el contexto de la organización o sean incompatibles con el contenido del puesto y el servicio público que haya que prestar–.

En el Capítulo II se establece la estructura orgánica en materia de inclusión de la discapacidad en la función pública, constituida básicamente por tres órganos. Por un lado, la Comisión Autonómica para la inclusión de las personas con discapacidad en la función pública de Aragón, como órgano de asesoramiento y participación adscrito al Departamento competente en materia de función pública. Por otro, la Comisión de Coordinación, como órgano especializado permanente de coordinación, seguimiento, información y asesoramiento con la misma adscripción. Y en tercer lugar el Equipo Multidisciplinar (adscrito al IASS), para el asesoramiento técnico en materia de discapacidad en los procedimientos selectivos de acceso, promoción interna y movilidad. La composición y régimen de funcionamiento de estos órganos se detallan en los artículos 4 a 6 del Reglamento.

Las reglas jurídicas para el acceso al empleo público aragonés de personas con discapacidad y, en particular, con discapacidad intelectual se contienen en los Capítulos III y V del Decreto autonómico. Muy resumidamente, consisten en las siguientes:

A. **Cuota de reserva**

a) La reserva en la Oferta Pública de Empleo del cupo legalmente establecido de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad se realizará sobre el cómputo global de todas las vacantes, atendiendo en su distribución a criterios de homogeneidad entre los diferentes grupos profesionales.

b) También podrán reservar vacantes para su cobertura mediante promoción interna

B. **Convocatoria**

a) La convocatoria de las plazas reservadas a personas con discapacidad a través de turno independiente será específica si bien, en la medida de lo posible, el proceso selectivo podrá ejecutarse conjuntamente con el turno libre, en cuyo caso los aspirantes deberán optar en su solicitud por uno de los turnos.

b) Las pruebas selectivas también tenderán a ser coincidentes, en cuanto a su tipología, número de ejercicios y temario.

c) Reglas específicas para personas con discapacidad intelectual

I. Las plazas reservadas a personas con discapacidad intelectual serán objeto de convocatoria específica que se ejecutará a través de turno independiente.

II. El contenido de las pruebas selectivas para personas con discapacidad intelectual estará dirigido a comprobar que poseen los repertorios básicos de conducta y los conocimientos imprescindibles para el desempeño de las funciones propias de los puestos de trabajo. Como parte del proceso de selección, se realizará una entrevista con el candidato para completar su perfil profesional y valorar otras circunstancias concurrentes.

III. El proceso de selección de personas con discapacidad intelectual incluirá un periodo de adaptación al contenido del puesto y al entorno laboral, secuenciado en función de los grados de discapacidad y de los puestos a desempeñar. Superado este periodo, se producirá su contratación indefinida.

IV. El Equipo Multidisciplinar propondrá aquellos centros de trabajo que, por sus características, resulten adecuados para procurar la adaptación del aspirante en el nuevo contexto laboral.

V. Se garantizará al aspirante una adecuada supervisión y tutela durante el periodo de adaptación al puesto mediante la figura del preparador laboral, cuyas funciones enumera el art. 18.2 del Reglamento. La Disposición Final del Reglamento remite a una Orden del titular del Departamento competente en materia de función pública el establecimiento del procedimiento, criterios y requisitos de formación y especialización técnica requeridos para la designación de los preparadores laborales.

C. **Órganos de selección**

a) El Gobierno de Aragón garantizará la profesionalización de los órganos de selección, que podrán proponer la incorporación de asesores especialistas en discapacidad a sus sesiones, así como de ayudantes para la realización de funciones técnicas de apoyo. La designación corresponderá al IAAP.

b) El órgano de selección nombrado para el proceso selectivo convocado por turno libre será también responsable del proceso por turno independiente para personas con discapacidad, salvo que se trate de acceso de personas con discapacidad intelectual, en cuyo caso se tratará de un órgano específico.

D. **Adaptación de las pruebas selectivas**

a) Para asegurar la participación en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad en los procesos selectivos, se establece la posibilidad de

que los aspirantes soliciten adaptaciones de tiempo y/o medios para realizar las pruebas, incluyendo, en el caso de personas con discapacidad intelectual, las precisas para realizar el periodo de adaptación al contenido del puesto y al entorno laboral.

b) Solo se considerarán las solicitudes congruentes, sin que pueda desvirtuarse el contenido de la prueba.

c) El órgano de selección, competente para su concesión, solicitará informe al IASS.

d) Si la necesidad de adaptación de las pruebas fuera sobrevenida, podrá solicitarse al IAAP antes de la fecha de celebración de los ejercicios.

E. **Capacidad funcional y aptitud para el desempeño del puesto de trabajo**

a) Para participar en los procesos selectivos será necesario acreditar capacidad funcional para el desempeño de las competencias generales propias del cuerpo, escala o especialidad cuyas plazas se convoquen, mediante certificación expedida por el IASS u órgano equivalente de otras Comunidades Autónomas. Si durante el desarrollo del proceso el órgano de selección tuviera conocimiento o dudas de la capacidad funcional del aspirante, solicitará informe al equipo multidisciplinar, que podrá recabar la información y pruebas necesarias. A la vista de aquel, y previa audiencia del interesado, el órgano de selección podrá proponer al órgano convocante su exclusión del proceso selectivo.

b) Finalizadas las pruebas selectivas, los aspirantes que las hayan superado deberán acreditar su grado y tipo de discapacidad, así como el informe de aptitud para el desempeño de las operaciones básicas del puesto de trabajo expedido por el IASS. Para ello, el órgano competente para el nombramiento o contratación remitirá a dicho Instituto todas las vacantes susceptibles de ser ofertadas en el proceso de adjudicación. En el caso de que del informe se derive que el aspirante no posee la aptitud necesaria para desempeñar las operaciones básicas de ninguno de los puestos de trabajo no se formalizará su nombramiento o contratación, quedando sin efecto las actuaciones del proceso selectivo.

F. **Adjudicación del puesto de trabajo**

a) Respetará el orden de puntuación de los aspirantes, atendiendo a las adaptaciones o limitaciones que se prevean en el informe del IASS. Cuando del contenido del informe se concluya que uno de los puestos resulta ser más adecuado, el órgano competente se lo adjudicará motivadamente, siempre que reúna los requisitos objetivos determinados en las relaciones de puesto de trabajo.

b) Adjudicado el puesto, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, a petición del órgano de adjudicación, emitirá informe sobre la adaptación y propondrá al órgano responsable en materia de personal del centro de destino las medidas de adaptación, preventivas y de protección necesarias.

c) En el caso de personas con discapacidad intelectual, se requerirá previo informe del preparador laboral. En los mismos supuestos, cuando el puesto de trabajo a adjudicar sea de imposible adaptación o suponga una modificación desproporcionada al contexto de la organización se asignará a esas personas otro puesto de trabajo vacante acorde con su capacidad funcional.

G. **Listas de espera de personal interino y bolsas de empleo de personal laboral temporal**

a) En el nombramiento de funcionarios interinos y en la contratación de personal laboral temporal se garantizará el acceso de personas con discapacidad en igualdad de condiciones con el resto de aspirantes.

b) Después de cada proceso de selección reservado a personas con discapacidad se elaborará una lista de espera con los candidatos, de acuerdo con las reglas generales de elaboración de dichas listas. No obstante, en el supuesto de que existiese un puesto que, por sus características, se considere especialmente adecuado para ser provisto por una persona con discapacidad, podrá alterarse el orden habitual acudiendo primero a las listas de discapacitados. Los posteriores llamamientos serán objeto de reajuste a los efectos de cumplir en cada momento el porcentaje de reserva vigente.

c) En el caso de inexistencia o agotamiento de listas de personas con discapacidad derivadas de procesos selectivos de las mismas, podrán elaborarse listas de espera conforme a los criterios generales de formación de listas supletorias vigentes en cada momento.

H. **Promoción interna: todo lo anteriormente previsto también resultará de aplicación a los procesos de promoción interna**

I. **Memoria:** tras la finalización de cada proceso selectivo, el órgano de selección elaborará una memoria descriptiva de las actuaciones realizadas dirigida a la Comisión de Coordinación que, a la vista de los informes recibidos, podrá proponer a los órganos competentes las modificaciones de los procesos que considere convenientes para una mejor inclusión de las personas con discapacidad.

J. **Movilidad a otros puestos de los empleados con discapacidad intelectual**

a) Se desarrollará a través de procesos específicos y de acuerdo con las indicaciones contenidas en Planes Específicos de Inclusión.

b) Requerirá informe favorable del equipo multidisciplinar.

c) La propuesta de adjudicación de los puestos podrá realizarse directamente por el equipo multidisciplinar en función de la idoneidad de los puestos convocados y las condiciones personales y funcionales de cada uno de los participantes.

K. **Medidas de seguimiento de los empleados con discapacidad intelectual:** la Comisión de Coordinación realizará un seguimiento continuo de empleados públicos con discapacidad intelectual, proponiendo en su caso cuantas medidas considere oportunas para la consecución efectiva de la inclusión de las personas con discapacidad intelectual.

Por su parte, el Capítulo IV alude a la movilidad y provisión de puestos de trabajo posterior al acceso, comenzando por exigir al empleado público que haya accedido a la función pública por el turno para personal con discapacidad la acreditación de su capacidad funcional y la aptitud para el desempeño de las operaciones básicas del puesto que quiera ocupar. Con el mismo fin solicitará al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales la realización del correspondiente estudio de compatibilidad del empleado con las funciones y tareas propias del puesto a adjudicar, que podrá comportar las pruebas complementarias técnicas o médicas que resulten necesarias. A la vista de este estudio, el equipo multidisciplinar formulará la correspondiente propuesta de resolución de la que dará traslado al órgano convocante del proceso de movilidad a los efectos, en su caso, de la adjudicación del puesto. Si el candidato ha solicitado más de un puesto, el estudio de compatibilidad y el análisis del equipo multidisciplinar se realizará una vez finalizada la fase de valoración, sobre la propuesta de adjudicación del puesto que en su caso le corresponda.

El Capítulo VI regula la formación y el desarrollo profesional de los empleados públicos con discapacidad, fijando la obligación de las Administraciones aragonesas de impulsar en sus planes de formación acciones específicas para los mismos. En concreto, el IAAP desarrollará actividades de sensibilización para favorecer la inclusión en el empleo público del personal con discapacidad y su adaptación al entorno laboral, así como acciones de teleformación que favorezcan la conciliación y desarrollo personal y profesional del empleado con discapacidad. Igualmente fomentará la formación de los responsables de personal en gestión de la diversidad e incluirá en los planes de formación actividades dirigidas a la capacitación de los empleados que participen en los procesos de incorporación de personal con discapacidad.

Finalmente el Capítulo VII refiere otras medidas para la inclusión, aludiendo específicamente a actividades informativas, campañas de sensibilización, ac-

ciones divulgativas y cuantas otras sean necesarias para el favorecimiento de la inclusión efectiva de personas con discapacidad y la promoción de la igualdad de oportunidades y no discriminación. Se plantea asimismo la colaboración de las Administraciones aragonesas con las entidades que desarrollan sus actividades con personas con discapacidad, que en ningún caso supondrán la asunción por parte de las mismas de funciones inherentes a la Administración de la Comunidad Autónoma, ni implicar un tratamiento diferenciado de las personas pertenecientes a las mismas.

2. Novedades jurisprudenciales

A. Jurisprudencia constitucional: inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de coordinación de policías locales de Aragón

La primera novedad jurisprudencial a la que va a aludirse no ha sido dictada por un órgano jurisdiccional de sede aragonesa sino por el Tribunal Constitucional, que mediante **STC 200/2015, de 24 de septiembre** (*BOE*, 260, de 30 de octubre), resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón. En concreto, el Juzgado estima que los apartados 2 y 3 de su Disposición Transitoria Segunda, en relación con los arts. 22, 25 y 26 de la misma norma, podrían vulnerar los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE, así como el 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), al plantear el primero la integración de los auxiliares de policía local en los Cuerpos de policía cuando cuenten con la titulación correspondiente y superen el curso de formación programado por el Departamento competente, y sentar el segundo su permanencia en su grupo de origen en situación «a extinguir», prestando funciones de vigilancia y custodia y sin poder vestir uniforme, portar armas u ostentar la condición de agentes de la autoridad en caso de no disponer de dicha titulación.

La Sentencia comienza recordando que estas Disposiciones solo podrían aplicarse en los Municipios que necesariamente tengan Cuerpos de policía local, pues solo en ellos, llegado el caso, cabría dicha integración. Esto es: Municipios de más de 10.000 habitantes (art. 15 de la Ley autonómica), dado que en el resto de Municipios la disposición de Cuerpos de policía local es potestativa. Este hecho supone para el órgano judicial que plantea la cuestión una obligación indirecta a todos los Municipios de que constituyan Cuerpos de policía local, ya que los auxiliares no pueden ejercer las funciones propias de los mismos al no ser agentes de la autoridad, lo que vulneraría la autonomía local recono-

cida en los arts. 137 y 140 CE. El TC no está de acuerdo con esta afirmación, pues considera que la Disposición cuestionada, al sentar la condición a extinguir de los auxiliares que pasen a la condición de policía y limitar sus funciones a la vigilancia y custodia sin uniforme ni armas, se ciñe a extraer consecuencias de aquel art. 15 de la Ley autonómica, que no ha sido cuestionado. Consecuencias además congruentes con el art. 51 LOFCS, que en ningún caso contempla la coexistencia en un mismo Municipio de Cuerpos y auxiliares ejerciendo las mismas funciones. Al contrario: la existencia de los segundos solo se prevé para los Municipios donde no exista policía local. Lo que plantea la Disposición en su apartado 3 es un régimen de integración que facilite el tránsito entre uno y otro modelo, que deberá culminar en la plena asunción por el Cuerpo de policía de las funciones y atributos que le son propios, en tanto que agentes de la autoridad (FJ 3º). Desde esta perspectiva, no se lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada cuando se plantea la situación «a extinguir» de los auxiliares que no se integren en el Cuerpo de policía local, pues sin merma de los derechos de los funcionarios, determinará la obligación de amortizar la plaza cuando quede vacante porque las funciones que justificaron su creación han quedado desplazadas a aquel. Y por la misma razón, la limitación de las funciones de los auxiliares de policía no integrados a la vigilancia y custodia sin armas queda explicada por su falta de pertenencia a un instituto armado de naturaleza civil y de consideración como agentes de la autoridad.

Sin embargo, el TC sí considera contraria a la CE la exigencia de titulación para la integración de los auxiliares en los Cuerpos de policía local, como planteaba el Juzgado cuestionante. En concreto, por vulnerar la competencia estatal para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos derivada del art. 149.1.18 CE que, en el supuesto que interesa, ha sido ejercida mediante la Disposición Adicional Vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. En esta Disposición, con expreso carácter de base, se excepciona el requisito de titulación para la promoción interna mediante concurso-oposición desde el Grupo D hasta el Grupo C (actuales Subgrupos C2 y C1), siempre que se cuente con una antigüedad de diez años, o de cinco más la superación de un curso de formación. Precisamente el supuesto que acontece en la integración de los auxiliares de policía local. El legislador aragonés, eliminando esa dispensa de excepción, incurre en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la que concurren además las dos condiciones exigidas por el TC para apreciar su existencia: infringe una norma formal y materialmente básica (y por tanto dictada al amparo del legítimo título competencial que la CE ha reservado al Estado), y la contradicción entre ambas normas es efectiva e insalvable por vía interpretativa. De ello resulta la declaración de inconstitucionalidad de los apdos. 2 y 3 de la Disposición

Transitoria Segunda de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón.

B. **Jurisprudencia ordinaria: diversidad de pronunciamientos**

Son varios los pronunciamientos dictados por el TSJ de Aragón a lo largo de 2015 en relación con el empleo local. El primero de ellos es la **Sentencia de 13 de mayo de 2015, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 249/2012**, que resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Zaragoza frente al Acuerdo del Gobierno de Aragón de 25 de septiembre de 2012, por el que se deniega la creación del Consejo autonómico de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

A juicio del Colegio recurrente, la creación de dicho Consejo ya se habría producido por silencio administrativo positivo a la fecha de adopción del Acuerdo impugnado, por lo que procedería declarar su nulidad y ordenar la publicación de tal creación inscribiendo sus Estatutos en el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón. La interpretación de la Sala no coincide exactamente con este juicio, pese a que estima el recurso, resultando imprescindible para explicar su razonamiento un referencia breve al desarrollo temporal de los hechos acaecidos. En efecto, aquel Colegio Oficial formuló solicitud de creación del Consejo el 12 de enero de 2012. El 23 del mismo mes, el Director General de Interior emite informe por el que considera improcedente iniciar los trámites al efecto, sin que no obstante se diese traslado del mismo al solicitante. Este pidió el día 29 de junio que se dictara resolución expresa confirmatoria de la estimación por silencio de su solicitud, sin que esta petición fuese atendida. Finalmente, el 25 de septiembre el Gobierno de Aragón dictó la resolución denegatoria recurrida.

El TSJ no comparte la existencia de silencio administrativo positivo, puesto que ha existido una respuesta expresa que contiene la voluntad decisoria de la Administración: aquel informe del Director General de Interior. Es cierto que no se trata de una resolución porque el procedimiento no se ha iniciado ante la negativa del mismo, pero este inicial acto denegatorio de la solicitud presentada (luego asumido y convalidado por el Gobierno autonómico mediante el Acuerdo recurrido) no deja duda acerca de la decisión administrativa. Cosa distinta es que, como efectivamente sucede, el acto haya sido dictado por órgano manifiestamente incompetente para la denegación o estimación de la solicitud –que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 158/2002, de 30 de abril, por el que se regulan los procedimientos para la creación de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de Aragón y la organización y funcionamiento de su Registro, en re-

lación con la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón es, precisamente el Gobierno de Aragón–, no tenga encaje en el procedimiento previsto en esta disposición reglamentaria para la creación de un Consejo de Colegio profesional, y ni siquiera recoja defectos en la solicitud y se los notifique al solicitante a efectos de su subsanación. Se trata de un rechazo de plano de la solicitud que no da opción alguna al solicitante.

A ello se suma que el argumento expresado para negar la creación del Consejo resulta contrario al ordenamiento jurídico. El Acuerdo recurrido afirma que la creación del Consejo de Colegios Profesionales solo cabe en relación con aquellos Colegios cuyos miembros estén sujetos a colegiación obligatoria, lo que no sucede en el caso de los Secretarios, Tesoreros e Interventores que, como funcionarios públicos, carecen de esa obligación. Rebate este argumento el recurrente entendiendo que, de ser esto así, se estaría poniendo en cuestión la naturaleza de los Colegios ya existentes (Sentencia 3/2013, de 17 de enero), que no pueden verse privados de la creación de los correspondientes Consejos conforme a la Ley (arts. 17 y 25 y siguientes de la Ley aragonesa de Colegios Profesionales). Lo contrario supondría despojar al solicitante de la naturaleza colegial que previamente les ha conferido la Administración. Las dos razones expuestas llevan al TSJ de Aragón a estimar el recurso y a ordenar la publicación de la creación del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Aragón en el *BOA* (a lo que se procedió mediante **Decreto 301/2015, de 17 de noviembre**, *BOA*, 230, de 27 de noviembre), seguida de la correspondiente inscripción de sus Estatutos en el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón.

Otra **Sentencia del mismo Tribunal y Sala** que también merece mención es la de **17 de junio de 2015, recurso núm. 161/2014**, que desestima el recurso de apelación presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que anulaba el nombramiento en comisión de servicios de un funcionario municipal como Jefe de las Brigadas Municipales del Servicio de Conservación de Infraestructuras. Si bien quedó en evidencia en el procedimiento de instancia la necesidad de cubrir el puesto (vacante por jubilación del anterior titular) dadas las importantes funciones que desempeña, la Sala no considera, sin embargo, que existiese una urgencia tal que justificase la utilización del sistema de libre designación sin convocatoria pública. Esta interpretación no ha sido desmontada por la Administración recurrente, que no ha concretado ningún motivo que explique suficientemente la decisión. Estima así quebrados los principios de igualdad, mérito y capacidad operantes en la función pública –aunque se trate de la provisión temporal de un puesto de trabajo–, por lo que confirma el fallo recurrido y la anulación del nombramiento efectuado.

También hay que citar un conjunto de Sentencias dictadas por el TSJ autonómico entre los meses de junio y julio de 2015, relacionadas con el procedimiento de selección de auxiliares administrativos convocado y desarrollado por el Ayuntamiento de Zaragoza para cubrir las vacantes correspondientes a este Cuerpo. Cabe encontrar así **Sentencias** que cuestionan actuaciones concretas del Tribunal de selección, como es el caso de las **de 19 y 22 de junio, recursos núm. 237/2012 y 196/2012**, que estiman los recursos presentados por las recurrentes ante la falta de valoración de uno de sus méritos y acuerdan en ambos casos la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al que debiera producirse dicha valoración. Otra **Sentencia de 15 de julio, recurso núm. 165/2012**, confirma la nulidad del cese de una funcionaria interina dictado a resultas de aquel procedimiento, al no ser el puesto ocupado por la misma uno de los ofertados. Frente al argumento expresado por el Ayuntamiento conforme al cual la recurrente ocupaba «plaza con puesto no singularizado» (lo que permitía a la Corporación asignarle distintos puestos según necesidades y sin obligación de formular ceses y nuevos nombramientos –esto, por cierto, le cuesta un severo reproche de la Sala, que considera esta actuación contraria al régimen jurídico del funcionario interino al propiciar la extensión de las situaciones de interinidad mediante la libre disponibilidad de los mismos–), el Tribunal considera que no ha quedado probado que la plaza ocupada en el momento de su cese por la interina fuese una de las ofertadas y cubiertas como consecuencia del proceso de selección, no estando justificado su cese. Por fin, la **Sentencia de 21 de julio, recurso núm. 85/2012**, confirma en apelación la anulación de un Decreto de la anterior Concejala Delegada de Régimen Interior que, estimando diversos recursos de alzada presentados por opositores, determinó una lista final de aprobados que posteriormente quedó anulada por la Sentencia de instancia, al considerar que las competencias del Tribunal de selección habían sido invadidas por la actuación municipal afectando al juicio técnico discrecional que le corresponde legalmente. En concreto, el Decreto de la Concejala Delegada instó al Tribunal a que determinara como «puntuación transformada derivada de las puntuaciones obtenidas en el segundo ejercicio» –así establecía el sistema de calificación de este ejercicio la base 7 de la convocatoria– la de 50 puntos, y no la de 94,050, que era la que el Tribunal, aplicando la tabla de frecuencias emitida por el laboratorio de asistencia técnica al Tribunal, había hecho equivaler al 5 sobre 10 necesario para su superación. Como la Sentencia de instancia, el TSJ considera que las pruebas periciales practicadas evidencian que el sistema de transformación empleado correspondía a una fórmula matemática general y objetiva que determinaba unos resultados finales iguales para todos, por lo que no puede reprocharse al juzgador que haya actuado en contra de la sana crítica y de una correcta discrecionalidad administrativa. Por esa ra-

zón, como se ha dicho, desestima los recursos de apelación y confirma la Sentencia de instancia, que declara nulas todas las actuaciones derivadas del Decreto y válidas y eficaces las calificaciones concedidas previamente por el Tribunal de selección al segundo ejercicio, así como la lista final de aprobados elaborada en su función, que fue elevada en su momento al Ayuntamiento de Zaragoza a efectos de proceder al nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes correspondientes.

En otro orden de cosas, es asimismo apreciable la **Sentencia de 21 de septiembre de 2015**, que confirma en apelación la Sentencia de instancia que reconoció la pretensión del recurrente –de nuevo el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Zaragoza– en orden a convocar y resolver el procedimiento de provisión del puesto de titular de la oficina de apoyo a la Junta de Gobierno Local de esta ciudad. Este puesto, importante para el buen desarrollo de la Administración local a la vista de las funciones que le encomienda el artículo 126.4 LBRL, estaba incluido en la plantilla de funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza para el año 2010, debiendo cubrirse, como señala ese mismo precepto, por un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional. El procedimiento fijado para su cobertura era el de libre designación, por lo que resultaba de aplicación el artículo 28.2 del Decreto 1732/1994, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en atención a las entonces vigentes Disposiciones Transitoria 7ª y Adicional 2ª del EBEP. Esto imponía su convocatoria en el plazo máximo de tres meses desde que quedase vacante, lo que evidentemente fue incumplido.

El Ayuntamiento apelante considera que la Sentencia recurrida afecta a la autonomía y autoorganización local, dado que, al exigir previa aprobación de la OPE para incluir la plaza antes de su cobertura, incide en una decisión soberana de la Administración local que solo a ella corresponde adoptar. El Tribunal rechaza este argumento, al recordar que la potestad de autoorganización local debe ejercerse siempre conforme al ordenamiento jurídico (en este caso, conforme al precepto indicado), sin que a través del ejercicio de las competencias propias pueda la Administración vulnerar el derecho aplicable en cada supuesto. Aceptar esto implicaría, como ha recordado el TS en su Sentencia de 17 de febrero de 2015, reconocer un efecto lesivo a la autonomía local que llevaría a considerar respetuosas con la misma solo aquellas Sentencias que respaldasen la actuación administrativa al margen de su adecuación o no a derecho. Igualmente rechaza que la Sentencia recurrida esté reconociendo un derecho público subjetivo al Colegio demandante que, en ejercicio de su legitimación activa, recurre una inacción administrativa contraria a derecho. Tampoco acepta la apelación al Real

Decreto Ley 20/2011, de medidas urgentes para la corrección del déficit público como justificación a la falta de cobertura de la plaza, puesto que no explica la situación en torno a un procedimiento que debería haberse realizado en 2010, cuando fue solicitada su ocupación.

Se cita también la **Sentencia de 10 de julio de 2015, recurso núm. 481/2011**, que procede a anular el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de febrero de 2011, por el que se aprueba el reglamento de la especialidad de salvamento acuático del Cuerpo de bomberos de esta ciudad, por no haber sido sometido a previa negociación colectiva con los representantes sindicales. Como señala el art. 37.c y m EBEP, serán objeto de dicha negociación «las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos» y «las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos», aspectos ambos contenidos en el reglamento recurrido. La negociación, además, ha de permitir a los empleados públicos realizar propuestas, confrontar proposiciones y discutir los borradores normativos antes de su aprobación, sin que resulte equivalente una negociación posterior ceñida a sus condiciones de aplicación, como sucedió en el supuesto enjuiciado.

Igualmente se menciona la **Sentencia de 1 de julio de 2015, recurso núm. 100/2014**, que considera que no mantener el anonimato de los opositores en un procedimiento de acceso al empleo público local no presenta incidencia en los ejercicios tasados (tipo test), pero sí en los que otorgan un margen de discrecionalidad al Tribunal de selección. Por esa razón, no considera la actuación administrativa realizada nula de pleno derecho, pero sí viciada de anulabilidad, por lo que ordena la retroacción de la misma al momento previo de realizar el ejercicio consistente en responder una serie de preguntas cortas.

Y también la **Sentencia de 3 de junio de 2015, recurso núm. 111/2012**, que recuerda que la asignación de niveles a los puestos de trabajo debe implicar la valoración de las concretas características de cada uno de ellos. Esto no sucedió en el supuesto enjuiciado, en el que el Ayuntamiento de Zaragoza, sin motivación alguna, hizo caso omiso de los distintos informes obrantes en el expediente que destacaban la alta especialización, responsabilidad y relevancia de las funciones a desempeñar por el Jefe de la Oficina Técnica de Arquitectura y recomendaban la asignación de un nivel superior al preexistente. Este hecho no puede sustentarse en la potestad discrecional que ostenta al efecto la Administración, que en todo caso debe ser justificada.

Finalmente cabe reseñar la **Sentencia de 19 de noviembre de 2015, recurso núm. 201/2013**, que se pronuncia sobre la aplicabilidad del art. 44 del Estatuto de los Trabajadores –que contempla el mecanismo de la subrogación o sucesión empresarial– en el empleo local. En concreto, resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado frente a un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza por el que se procedió a modificar los Estatutos de varios organismos autónomos municipales en el sentido de prever la asunción directa municipal del personal laboral que desarrolle en ellos su labor en caso de que sean suprimidos. Los recurrentes consideraban estas previsiones contrarias al principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos establecido en art. 23.2 CE y a los principios de mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la función pública previstos en el art. 103.3 CE, al admitir una integración masiva del personal de los organismos en la plantilla municipal.

En aplicación de la doctrina del TS sobre las funciones de las organizaciones sindicales, la Sala del TSJ de Aragón comienza reconociendo la legitimación activa del sindicato recurrente, que había sido cuestionada por el Ayuntamiento. Pero, a renglón seguido, rechaza el argumento de fondo expresado por el mismo. Así, no considera que el Acuerdo recurrido, cuyas previsiones en este punto son en todo caso *ad cautelam* –para supuestos hipotéticos aún no acontecidos–, plantee la integración indiscriminada alegada, limitándose a indicar la dependencia municipal de los empleados de los organismos públicos eventualmente suprimidos en las mismas condiciones laborales que tuvieran antes de su disolución. En otras palabras: no existirá variación de la situación laboral de los trabajadores ni de la naturaleza de su relación con la Administración, a cuyo servicio ya se encuentran al ser el organismo autónomo un instrumento de gestión directa de un servicio público. En todo caso, cuando se llegara a producir la supresión de los organismos municipales, el Ayuntamiento deberá plantearse la reordenación concreta del sector público municipal, la pervivencia del servicio en cuestión y la suerte del personal que lo presta que, además, no queda integrado en la plantilla municipal. En definitiva: entiende el TSJ que lo que en realidad contempla el Acuerdo recurrido es una fórmula de aseguramiento de la estabilidad laboral de dicho personal sin variación de condiciones laborales.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

1. Novedades legislativas

Relacionada con la organización local, hay que reseñar la aprobación de la **Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón** (*BOA*, 68, de 10 de abril). Como se deduce de su tí-

tulo, los ejes de la norma son dos. Por un lado, el fomento y garantía de la transparencia de las actuaciones públicas como mecanismo de conocimiento por los ciudadanos de la gestión de los asuntos públicos. Por otro, y posibilitado por la anterior, la participación de estos en los asuntos públicos. Ambos aspectos deberían concluir en un gobierno abierto fundamentado en el modelo colaborativo, que integre a la sociedad civil en la toma de decisiones públicas reforzando su legitimidad y eficacia.

Por lo que se refiere a la transparencia, la Ley aragonesa desarrolla la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, reproduciendo en buena medida tanto su estructura como sus determinaciones. De esta manera, están sujetas a sus disposiciones las entidades que integran la Administración local aragonesa y sus organismos autónomos, entidades de derecho público, consorcios, sociedades mercantiles, fundaciones y asociaciones en las que participen (a excepción de aquellas en las que exista presencia estatal). También los prestadores de servicios públicos locales y las personas privadas que ejerzan potestades administrativas estarán sometidos a las obligaciones de transparencia sobre las actividades directamente relacionadas con dichas funciones y servicios.

La Ley desarrolla los dos aspectos que conforman la transparencia en la actividad pública: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. Sobre la primera, reitera con mayor grado de detalle las obligaciones de la Ley básica estatal, ampliando diversos aspectos como los relativos a la transparencia política, la información sobre la ejecución de contratos, los resultados de la investigación financiada con fondos públicos y las relaciones con la ciudadanía (catálogo de procedimientos, cartas de servicios, procedimientos de queja y sugerencia, etc.). También fomenta la reutilización de la información pública. Sobre el derecho de acceso, la Ley aragonesa ordena el procedimiento para su ejercicio en el ámbito autonómico en la línea dispuesta por la Ley básica estatal. Asimismo, se incluye como cláusula de cierre una regulación general sobre la organización, fomento y control de la transparencia, que incluye la creación del Consejo de Transparencia de Aragón como órgano de promoción y control de la aplicación de las determinaciones legales –en el que tendrán representación las entidades locales–, y del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, que podrá verse seguido de los Portales de Transparencia que las entidades locales decidan crear, sin perjuicio de que la interoperabilidad entre Administraciones propicie la implantación de un sistema general de intercambio de información. Como previsiones específicas para las entidades locales, la Disposición Adicional Tercera prevé mecanismos de apoyo para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, particularmente la puesta a disposición por parte del Gobierno de Aragón de una herramienta web que lo propicie. La Disposición Adicional Cuarta prevé la aprobación de un plan formativo en la materia

dirigido a funcionarios y personal público, acompañado de una campaña informativa dirigida a ciudadanos y entidades privadas afectadas por las obligaciones de transparencia.

En cuanto a la participación ciudadana, la mayoría de las previsiones normativas solo resultan de aplicación a la Administración autonómica y sus organismos públicos. Sí se prevé en el art. 59, aunque de modo totalmente inespecífico, la implantación de medidas de fomento de participación ciudadana en las entidades locales por parte del Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en la materia.

Y junto con esta ley, de nuevo hay que citar en este punto la **Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón** (*BOA*, 22, de 3 de febrero), que contiene una previsión en relación con la organización local. Su Disposición Adicional Novena contempla un nuevo impulso –ya se verá si definitivo o no– a la creación del Área o Comarca Metropolitana de Zaragoza, encomendando al Gobierno autonómico (con la participación de todos los Ayuntamientos implicados), la aprobación en el menor tiempo posible de un Proyecto de Ley al efecto. La misma Disposición advierte que este Proyecto se desarrollará en paralelo con otros dos, que también deberán plantearse: el de delimitación competencial de las Administraciones públicas de Aragón y sobre todo, el de régimen especial del Municipio de Zaragoza que, una vez aprobado, se acompañará de las correspondientes partidas económicas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, fijadas por el Gobierno de Aragón previo acuerdo con el Ayuntamiento (Disposición Adicional Undécima).

2. Novedades jurisprudenciales

Como jurisprudencia relativa a organización local, baste citar la **STSJ de 13 de julio de 2015, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 198/2012**. En ella se rechaza la legitimación de un Concejal para recurrir un Decreto de Alcaldía en aplicación de la jurisprudencia constitucional que amplía la ordinaria del art. 63.1.b LBRL (limitada inicialmente a los miembros de las Corporaciones locales que hubiesen votado en contra de la decisión recurrida). La indicada jurisprudencia impone requisitos muy claros para dicha ampliación: que quien recurra no haya podido intervenir en la adopción de la decisión por ser esta aprobada por el Alcalde, que pusiera fin a un procedimiento selectivo en el que el Concejal hubiese formado parte del Tribunal calificador y expresa y reiteradamente hubiera mostrado su disidencia con el desarrollo y fin de las pruebas, o que, aun tratándose de decisiones de órganos colegiados, el Concejal no hubiese formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad. En el caso enjuiciado, queda acreditado que el recurrente, Concejal desde el año 2007, nunca votó en contra

de las aprobaciones y modificaciones sufridas por una RPT en la que figuraba la plaza cuya convocatoria fue recurrida precisamente por aspectos esenciales que ya se recogían en aquel instrumento de ordenación. Esta situación impide reconocer una legitimación más allá de la específicamente concedida a los Concejales, superando asimismo el concepto de interés legítimo e interés directo esgrimía el apelante en apoyo de su pretensión.

3. Documentación: Dictamen del Consejo Consultivo 19/2015, de 27 de enero

En la edición de este Anuario correspondiente a 2014 quedaron reflejadas las actuaciones de dos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza que ratificaron la validez de los acuerdos de cese en el cargo dictados por diversas Administraciones aragonesas a consecuencia de la toma en consideración de una Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza por la que se condenaba a un Alcalde (en el que concurría además la condición de Diputado Provincial y Consejero Comarcal) a la pena de siete años de inhabilitación especial para desempeñar cargos públicos en concepto de autor de un delito de prevaricación administrativa. Sentencia que, además, fue ratificada posteriormente por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Pues bien, por su íntima relación con esta jurisprudencia, se considera oportuno hacer mención al **Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 19/2015, de 27 de enero**, en la que el órgano consultivo aragonés se manifiesta sobre la revisión de oficio de los actos y resoluciones adoptados por aquel Alcalde, así como por otros cargos y órganos municipales, desde el día siguiente al de presentación en el Registro General del Ayuntamiento que presidía de la Sentencia condenatoria (27 de febrero de 2014). Antes de conocer la opinión del Consejo Consultivo, conviene repasar las diversas actuaciones realizadas y su sucesión temporal.

Como acaba de decirse, el 26 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro municipal la Sentencia penal que inhabilitaba al Alcalde por un delito de prevaricación administrativa, emitiéndose el día 28 un informe-reparo por parte de la Secretaria-Interventora en el que indicaba la necesidad de que el Pleno tomara conocimiento de la misma –lo que conllevaría el cese automático del Alcalde por incompatibilidad legal–, y formulando reparo suspensivo hasta que se produjese esta intervención, de manera que el primer edil debía abstenerse de intervenir en todos los actos municipales a los que corresponde la sanción. El 10 de marzo, y en la misma línea que un informe aportado por el Letrado del Alcalde el 24 de febrero (previo, por tanto, a la remisión de la Sentencia al Ayuntamiento), se presentó en el Registro Municipal un informe técnico a instancia de parte en el que se consideraba que la pérdida del cargo representativo mientras exis-

tiese litispendencia (la Sentencia de la Audiencia Provincial había sido recurrida y aún no se había resuelto el contencioso) vulneraba el derecho fundamental a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva, dejando sin efecto material el derecho al recurso en materia penal. El propio Letrado presentó un segundo informe en los mismos términos también el 10 de marzo. El 20 de marzo se celebró sesión ordinaria del Pleno y este órgano acordó mantener en su cargo al Alcalde, asumiendo los planteamientos del informe técnico por entender que no concurría la causa de incompatibilidad sobrevenida en tanto no finalizasen los trámites judiciales pendientes. El 25 de marzo el Alcalde dictó resolución por la que manifestaba formalmente discrepancia con el informe-reparo presentado por la Secretaria, ordenando la inaplicación de sus efectos suspensivos. La Secretaria-Interventora emitió un segundo informe reiterando la interpretación expuesta en el primero y advirtiendo de las posibles consecuencias jurídicas de los actos administrativos que se efectúen con su intervención. El Delegado del Gobierno y la Directora General de Administración Local de la Diputación General de Aragón presentaron sendos escritos los días 7 y 10 de abril en términos semejantes al segundo informe de la Secretaria, recordando la falta de competencia del Ayuntamiento para interpretar la Constitución y decidir si el art. 6 LOREG se aplica o no, e insistiendo en el papel limitado del Pleno –que debe ceñirse a la mera toma en consideración de la Sentencia– y en el carácter de consecuencia *ope legis* del cese del Alcalde, sin que exista derecho del interesado a elegir al respecto. Por ello, advierten de la nulidad de las actuaciones que realice este en adelante y requieren la anulación del acuerdo plenario. El 11 de abril el Alcalde delega en un Concejal el ejercicio de las funciones de Alcaldía durante su ausencia por vacaciones, dictándose un nuevo informe de la Secretaria advirtiendo de la nulidad de esta resolución.

El 24 de abril se produce un cambio de criterio municipal, celebrándose una sesión extraordinaria de Pleno en la que se acuerda anular el acuerdo de continuidad del Alcalde adoptado en sesión de 20 de marzo, tomar consideración de su situación de incompatibilidad sobrevenida derivada de condena penal, designar Alcalde en funciones, y revisar la legalidad de todos los acuerdos de Pleno y de todas las resoluciones adoptadas por el Alcalde desde el día siguiente a la notificación de la Sentencia hasta el día de su cese. El 25 de julio se solicita informe a Secretaría acerca del cauce a seguir al efecto, indicándose por esta la razonabilidad de iniciar procedimiento de revisión de oficio de todos los actos unipersonales dictados por el Alcalde cesado, por el Concejal en quien delegó sus funciones, y por el Pleno con intervención de los mismos. Pues bien, así las cosas, el Dictamen referido se corresponde con la intervención necesaria que el art. 15.5 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora del Consejo Consultivo de Aragón, impone a este órgano con carácter preceptivo en los procedi-

mientos de revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos de pleno derecho.

Tras varios avatares procedimentales que aquí no se explican por no alargar innecesariamente este informe –pero que fundamentalmente venían referidos a la realización de un trámite de audiencia a los interesados y a las alegaciones presentadas por estos– el Consejo Consultivo, en sus consideraciones jurídicas, se pronuncia sobre la efectiva concurrencia de causas de nulidad en las actuaciones municipales. Y así, después de recordar lo dispuesto en los apdos. 2.b y 4 del art. 6 LOREG y su interpretación, procede a revisar todos y cada uno de los actos sometidos a dictamen, concluyendo que la mayoría de ellos son nulos de pleno derecho por haber sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio, así como prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (apdos. b y e del art. 62.1 de la Ley 30/1992). Efectivamente, como aclara el apdo. IV del Dictamen, la persona física que ocupa un órgano que no debiera asumir en función de una Sentencia no podría emitir por si mismo ningún acto ni por razón de la materia ni del territorio, ni por ningún otro criterio que pudiera imaginarse. De la misma manera que tampoco puede haber procedimiento válido en el caso de que la resolución administrativa provenga de una persona cuya incapacidad para ocupar un órgano haya sido dispuesta por Sentencia, en los términos que indica el art. 6.2.b LOREG.

Eso no impide que en algunas ocasiones pueda resultar más aconsejable la sustitución de un acto nulo por otro posterior y con efecto retroactivo, como permite el art. 57.3 de la Ley 30/1992, o que puedan existir razones para la conservación de todo o parte de los actos administrativos inicialmente nulos, en función de la aplicación del principio de conservación. Y precisamente esto último es lo que estima presente el Consejo Consultivo en relación con alguna de las actuaciones dictaminadas. En concreto, y en aplicación de la conservación prevista en el art. 106 de la Ley 30/1992, cree oportuno no declarar su nulidad y mantener los actos que pueden considerarse «de gestión ordinaria» (emisión de certificados de empadronamiento, aprobación de nóminas mensuales, facturas por servicios debidos, pagos por asistencia a tribunales selectivos, convocatorias para la celebración de sesiones de los órganos colegiados municipales), puesto que su anulación afectaría a los derechos de los particulares y a la propia eficacia administrativa, sobrecargando de trabajo a los servicios municipales. Y todo para concluir que las actuaciones, en cuanto tales, eran correctas (había que emitir el certificado, pagar las nóminas, facturas y dietas, etc.).

Por lo que se refiere a la pertinencia de la sustitución, considera adecuada realizarla en relación con todos los actos declarados nulos, siempre que se den

las condiciones que exige el antecitado art. 57.3 de la Ley 30/1992, particularmente la existencia del supuesto de hecho necesario a la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto de sustitución y la falta de lesión a derechos e intereses legítimos de terceros. Habrá, pues, que proceder al dictado de esos actos de sustitución por parte del Ayuntamiento y notificarlos individualmente a los interesados, sin que quepa mera publicación en el Boletín Oficial correspondiente por razones de seguridad jurídica. Dentro de estos actos se encuentran autorizaciones administrativas de instalación, aceptaciones de subvenciones, adjudicaciones contractuales, etc., con apariencia de legalidad salvo por el vicio de nulidad ligado a la intervención del Alcalde cesado. El dictado de estos actos de sustitución deberá comunicarse también al resto de interesados (por ejemplo, al resto de licitadores en los casos de adjudicaciones contractuales). Obviamente, y así lo advierte el Consejo, este hecho puede propiciar solicitudes de indemnización por quienes consideraran tener derecho a las mismas, pero se trata de una posibilidad futura sobre la que el órgano consultivo no se pronuncia, remitiendo su análisis al momento en que eventualmente se planteen.

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

Mª Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

La normativa sobre ordenación del territorio, urbanística y vivienda dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2015 continúa con el proceso de modificación y posterior refundición de la Ley 4/2009, de 22 de junio de ordenación del territorio de Aragón, iniciado con la Ley 8/2014. En materia de vivienda, las actuaciones más destacables se centran en paliar los efectos más desfavorables de la crisis económica en las personas con problemas de inclusión social. También se han dictado algunas leyes sectoriales que, incidentalmente, regulan aspectos urbanísticos.

En materia de ***urbanismo y la ordenación del territorio***, destaca el **Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón** (*BOA*, 225, de 20 de noviembre).

En el *Anuario* de 2014 dimos cuenta de la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (*BOA*, 214, de 31 de octubre). Este texto refundido deroga tanto la Ley 4/2009, de ordenación del territorio de Aragón, como su modificación por la Ley 8/2014, de 23 de octubre, y siguiendo la autorización de la DF 1ª de esta última que disponía un plazo máximo de un año para la refundición.

Como refleja la introducción, la tarea refundidora se ha centrado en la sistematización, aclaración y armonización de las disposiciones legislativas contenidas en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; el Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; la Ley 8/2011, de 20 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña; y la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

Reconoce que en el momento de la publicación del Decreto Legislativo, el Gobierno de Aragón ha desarrollado y puesto en marcha algunos de los instrumentos y órganos previstos en la Ley 4/2009 y en la Ley 8/2014, tales como la aprobación del Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón por Decreto 132/2010, de 6 de julio, la constitución de la Ponencia Técnica por acuerdo del Consejo de 2 de diciembre de 2010, la aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, la puesta en marcha del Instituto Geográfico de Aragón, heredero del Centro de Información Territorial de Aragón, la regulación de la información cartográfica mediante el Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón y la elaboración de Mapas de Paisaje que abarcan una superficie que supera la tercera parte del territorio aragonés.

Los instrumentos de información territorial han sido sensiblemente modificados.

A tal efecto, mención especial merece el **Decreto 81/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y el Sistema Cartográfico de Aragón** (*BOA*, 87, de 11 de mayo), porque, una vez cumplida su función, el Centro de Información Territorial de Aragón resulta insuficiente para hacer frente a los nuevos retos que supone el cumplimiento de las directivas europeas así como la necesidad de dotar de mayor transparencia al conjunto de las Administraciones públicas. Las innovaciones tecnológicas han obligado al Gobierno de Aragón a generar nuevas competencias y funciones que demandan la creación del Instituto Geográfico de Aragón, dando el paso hacia la gestión de la Información Geográfica (IG), en el sentido más amplio de su concepto (elaboración, catalogación, mantenimiento, registro y difusión) para adecuar la organización administrativa a las necesidades reales detectadas.

El Instituto Geográfico de Aragón se crea como un servicio de apoyo a todas las unidades administrativas del Gobierno de Aragón, al resto de administraciones públicas y a los ciudadanos, en todo lo relacionado con la información

y documentación geográfica sobre ordenación del territorio aragonés, que tiene como función la programación y elaboración de la cartografía básica y derivada de la Comunidad Autónoma, así como la coordinación de la cartografía temática, la teledetección, las bases de datos geográficos, la red de posicionamiento Global Navigation Satellite System (GNSS) y la información documental sobre ordenación del territorio aragonés.

También hay que mencionar el **Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de la información geográfica de Aragón** (*BOA*, 87, de 11 de mayo), que tiene por objeto la ordenación de la información geográfica y de la actividad cartográfica de las Administraciones Públicas y sus organismos en Aragón, en lo que se refiere a su producción y a su difusión, desde los principios de coordinación y cooperación interadministrativa, mejorando la eficacia, transparencia y celeridad en su gestión.

Define el Sistema Cartográfico de Aragón como un conjunto de órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica aragonesa con funciones de programación, planificación, coordinación, confección y normalización de la actividad cartográfica en Aragón. También forman parte del mismo los instrumentos que dan soporte técnico, científico y administrativo a las acciones derivadas de los órganos, organismos y entidades del Sistema Cartográfico de Aragón.

Está integrado por el Instituto Geográfico de Aragón, el Consejo de Cartografía de Aragón y la Comisión Técnica de Coordinación Cartográfica de Aragón.

Como instrumentos del Sistema Cartográfico de Aragón el decreto regula el Plan Cartográfico de Aragón, la Cartografía Oficial de Aragón, la Norma Cartográfica de Aragón, el Registro Cartográfico de Aragón, el Nomenclátor Geográfico de Aragón, la Cartoteca de Aragón, la Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, el Catálogo de Datos Espaciales y el Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

Por último, en materia de ordenación del territorio, se publicó el **Decreto 274/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón y se establece su régimen de protección** (*BOA*, 213, de 4 de noviembre), con el objeto de contribuir a la conservación del patrimonio geológico más emblemático de Aragón, mediante la definición y clasificación de los Lugares de Interés Geológico de Aragón, la creación y definición del contenido y procedimiento de actualización de su catálogo, el establecimiento de un régimen de protección aplicable a estos LIGs incluidos en el Catálogo mediante la incorporación de un régimen general de usos permitidos, autorizables y prohibidos. También regula medidas de fomento y gestión.

Son Lugares de Interés Geológico de Aragón las superficies con presencia de recursos geológicos de valor natural, científico, cultural, educativo o recreativo, ya sean formaciones rocosas, estructuras, acumulaciones sedimentarias, formas, paisajes, yacimientos paleontológicos o minerales, distinguiéndose cuatro clases:

1. Puntos de Interés Geológico, los que no son yacimientos paleontológicos y tienen una extensión igual o inferior a 50 ha, descritos en el anexo I.

2. Áreas de Interés Geológico, las que no son yacimientos paleontológicos con una superficie superior a 50 ha, descritos en el anexo II.

3. Yacimientos paleontológicos, protegidos al amparo de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, descritos en el anexo III.

4. Itinerarios, puntos de observación y otros espacios de reconocimiento geológico, de superficie variable que, en razón de su naturaleza, no son susceptibles de ser protegidas con la misma intensidad que las otras categorías, descritos en el anexo IV.

En función de las características de ciertos LIGs, el Departamento competente en materia de conservación de la naturaleza podrá tramitar el correspondiente procedimiento de declaración de espacio natural protegido, en aplicación de la legislación sobre espacios naturales protegidos de Aragón.

El régimen de protección genérico de los LIGs incluidos en los anexos I y II (esto es, Puntos de Interés Geológico y Áreas de Interés Geológico) será el previsto en el decreto, mientras que el de los LIGs incluidos en los anexos III y IV de carácter paleontológico será el previsto por la Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural Aragonés, además, en este último caso, de lo previsto en la normativa sectorial aplicable. Prevalece el régimen jurídico de protección más específico en caso de que el LIG lo tuviera por su condición de Espacio Natural Protegido o de Bien de Interés Cultural.

El decreto establece la posibilidad de elaborar planes de gestión individualizados que determinen los usos compatibles en función de su naturaleza. Sólo para el supuesto de las Áreas de Interés Geológico, es obligatoria la elaboración de planes específicos de gestión en dos años, salvo que se encuentren dentro de un espacio natural protegido. Los instrumentos de planificación deberán incorporar la gestión específica de estos Lugares de Interés Geológico.

La inclusión de los LIGs en el catálogo que crea el decreto tiene, entre otros, los efectos de preservar los suelos de actividades susceptibles de provocar su recesión y degradación, y por esta razón «los terrenos no urbanizables incluidos en los mismos serán clasificados como suelo no urbanizable especial». Además, los Lugares de Interés Geológico, incluidos en los anexos I y II del Catálogo, se

considerarán áreas naturales singulares de Aragón en los términos previstos en la legislación medioambiental.

En los procedimientos sujetos a trámite de evaluación de impacto ambiental, el estudio de impacto ambiental deberá hacer mención expresa a la incidencia de las actividades y proyectos sobre los LIGs que pudieran resultar afectados.

En lo relativo al régimen de usos y actividades permitidas y autorizables, sólo están permitidos los usos que resulten compatibles con la conservación y mejora de la cubierta vegetal, de la fauna, de los suelos, del paisaje y de la calidad de las aguas; las actividades agropecuarias existentes y cualquier otro uso autorizado previamente, así como las visitas y actividades didácticas y científicas orientadas al conocimiento, divulgación, interpretación y apreciación de los valores naturales. Cualquier otro uso que no esté específicamente prohibido exige autorización previa del órgano ambiental (INAGA).

Son usos y actividades prohibidos todos aquellos incompatibles con las finalidades de protección del LIG que supongan un peligro actual o potencial, directo o indirecto para el Lugar o cualquiera de sus elementos o valores. Específicamente están prohibidas las actividades que directa o indirectamente puedan producir la alteración morfológica significativa del Lugar, los vertidos sólidos y líquidos de cualquier naturaleza que afecten de forma negativa, directa o indirectamente, a la calidad del aire, el suelo y las aguas superficiales o subterráneas, el otorgamiento de nuevos aprovechamientos mineros en el ámbito del LIG, las nuevas infraestructuras viarias, energéticas y de telecomunicaciones (excepto que el órgano ambiental autorice la ampliación o mejora de las existentes, siempre que se ubiquen por debajo de los 1500 metros de altitud o que sean infraestructuras soterradas) y la publicidad exterior, la colocación de carteles u otros elementos que alteren la percepción del paisaje de forma significativa, excepto las asociadas a viales y obras y las relacionadas con la interpretación del LIG.

El **Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda** (*BOA*, 21, de 2 de febrero), divide el Departamento en cinco direcciones generales:

- Dirección General de Ordenación del Territorio. De ella dependen los Servicios de Estrategias Territoriales, de Coordinación Territorial y el instituto Geográfico de Aragón.
- Dirección General de Urbanismo, de la que dependen los Servicios de Planificación y Gestión Urbanística y de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos.

- Dirección General de vivienda y Rehabilitación, compuesta por el Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Vivienda, el Servicio de Vivienda Social y el Servicio de Arquitectura y Rehabilitación.
- Dirección General de Movilidad e Infraestructuras, integrada por el Servicio de Planificación, Inversión y Concesiones de Carreteras, el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras de Gestión Directa, el Servicio de Gestión e Inspección de Transportes y el Servicio de Planificación e Infraestructuras del Transporte
- Dirección General de Turismo, integrada por el Servicio de ordenación y regulación de las actividades turísticas, el Servicio de gestión de infraestructuras turísticas y el Servicio de promoción, planificación y estudios turísticos.

Finalmente, la **Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón** (*BOA*, 22, de 3 de febrero), incorpora modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, que se concretan en:

- La reforma de los arts. 57.2 y 60.1.a) justificada por la adecuación a la normativa ambiental del planeamiento urbanístico, al modificar también la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- La supresión del artículo 85.2.a) de la exigencia de informe previo del INAGA sobre si de la modificación del plan general pueden derivarse o no afecciones significativas sobre el medio ambiente en las modificaciones aisladas de los planes generales que afecten al suelo no urbanizable o al suelo urbanizable no delimitado.
- Eliminación de la excepción de no necesidad del trámite ambiental, en el caso de planes generales simplificados que no clasifiquen suelo urbanizable, siempre que el órgano ambiental competente hubiera emitido informe favorable antes de la aprobación inicial, con lo cual, hay que entender que, a partir de ahora, es necesario este trámite ambiental.

Merece mención especial la nueva Disposición Adicional 15ª, que regula la «delegación intersubjetiva de competencias en materia de disciplina urbanística» para los municipios con una población inferior a 5000 habitantes, a los que permite delegar la competencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El ejercicio de la competencia delegada corresponde al Director General competente en materia de urbanismo, y comprende las competencias de inspección urbanística, protección de la legalidad y sancionadoras en materia de urbanismo, respecto de los actos de transformación, construcción, edificación

o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución, o contra las condiciones señaladas en los mismos, estén en curso de ejecución o ya terminados, que resultaran incompatibles, total o parcialmente, con la ordenación urbanística vigente, y puedan tipificarse como infracción urbanística grave o muy grave. También se delegan los correspondientes procedimientos de ejecución y la competencia para la resolución de los recursos administrativos. Esta última se atribuye al Consejero competente en materia de urbanismo.

El acuerdo municipal de delegación de competencias, adoptado por el pleno de la corporación, es de obligada publicación en el *BOP* y su efectividad requiere aceptación del Gobierno de Aragón y publicación en el *BOA*.

La Ley de medidas fiscales y administrativas también modifica la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, en lo relativo a la evaluación ambiental estratégica y la evaluación ambiental simplificada de los instrumentos de planeamiento. Diferencia según los instrumentos de planeamiento se sometan a evaluación ambiental estratégica ordinaria o a evaluación ambiental estratégica simplifica.

Exigen *evaluación ambiental estratégica ordinaria*:

a) El Plan General de Ordenación Urbana y el Plan General de Ordenación Urbana Simplificado, así como sus revisiones, totales o parciales.

b) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que:

- establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
- requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.
- afecten a la ordenación estructural por alteración de la clasificación, categoría o regulación normativa del suelo no urbanizable o por alteración del uso global de una zona o sector de suelo urbanizable.

c) Los planes especiales independientes que tengan por objeto el establecimiento y la coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones y telecomunicaciones, al equipamiento comunita-

rio, al abastecimiento y saneamiento de aguas y a las instalaciones y redes de suministro de energía, siempre que esas determinaciones no exijan una definición previa de un modelo territorial [art. 62.1.a) TRLUA] y los que tengan por objeto la protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación [art. 62.1.b) TRLUA].

También requiere evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes especiales de desarrollo del PGOU que tengan por objeto el desarrollo de sistemas generales y la protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje [art. 64.1.a) y b) TRLUA].

d) Aquellos instrumentos de planeamiento urbanístico, que exigiendo evaluación ambiental estratégica simplificada, a decisión del órgano ambiental, de oficio o a solicitud del órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, así se determine.

La *evaluación ambiental estratégica simplificada* está prevista para:

a) Las modificaciones del PGOU así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado cuando:

- Afectando a la ordenación estructural, no se encuentren incluidas en los supuestos de la letra b) anterior.
- Afectando a la ordenación pormenorizada, posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación ambiental.
- Afectando a la ordenación pormenorizada del suelo no urbanizable o urbanizable, no se encuentren incluidas en los supuestos de la letra b) anterior.

b) Los instrumentos de planeamiento de desarrollo no incluidos en la letra c) anterior, cuando el planeamiento general al que desarrollan no haya sido sometido a evaluación ambiental estratégica.

c) Las modificaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos han de someterse a evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, *no sujeta a evaluación ambiental estratégica*, en atención a su objeto y alcance, de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística aragonesa:

a) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana y del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que afecten a la ordenación

pormenorizada del suelo urbano no incluidas en los supuestos del art. 12.3 de la ley de prevención y protección ambiental.

b) Los planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica.

c) Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en el art. 12.3.

d) Las delimitaciones de suelo urbano y estudios de detalle.

En materia de ***vivienda*** la normativa dictada más destacable viene referida fundamentalmente a paliar los problemas sociales que, con la crisis económica, ha generado la imposibilidad de afrontar el pago de los préstamos hipotecarios. También merece destacar el desarrollo del Plan aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016 y el interés por la regulación de la vivienda turística.

La **corrección de errores de la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Aragón, que introdujo una nueva disposición transitoria undécima en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida**, sobre condiciones para la suspensión de la aplicación de la reserva de vivienda protegida en los instrumentos de planeamiento municipal (*BOA*, 43, de 4 de marzo de 2015) tiene más calado del que en principio parece desprenderse de una corrección de error. La redacción inicial disponía que «los planes urbanísticos municipales que establezcan la ordenación pormenorizada aprobados definitivamente después de la entrada en vigor de la presente disposición no estarán obligados a cumplir la reserva de vivienda protegida legalmente exigible, siempre que [...]». En la redacción corregida se elimina la expresión «que establezcan la ordenación pormenorizada»; y, en consecuencia, la exención de cumplir con la reserva de vivienda protegida afecta no sólo al planeamiento de desarrollo sino también al planeamiento general.

La **Orden de 24 de abril de 2015, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las ayudas correspondientes al programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, del Plan aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016** (*BOA*, 81, de 30 de abril) distingue las actuaciones subvencionables siguientes:

a) Rehabilitación, entendida como la ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en edificios y viviendas, instalaciones fijas, equi-

pamiento propio y elementos comunes, a fin de adecuarlos a la normativa vigente. Los edificios deben ser de uso predominante residencial y, en caso de rehabilitación integral sólo se subvenciona el número de viviendas preexistente.

b) Urbanización y reurbanización, que incluye obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano tales como las realizadas en los espacios públicos, mejora de la accesibilidad de los mismos, mejora de la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad.

c) Renovación, que comprende las obras de demolición y edificación de viviendas de nueva construcción, con el fin de que el edificio resultante obtenga una calificación energética mínima B, y cumpla las exigencias del CTE. Solamente será subvencionable el mismo número de viviendas nuevas equivalente a las originales demolidas.

Igualmente será subvencionable el realojo y los equipos técnicos de gestión.

Pueden ser beneficiarios de las ayudas los que asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación, sean Administraciones Públicas, propietarios únicos de edificios de viviendas, comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios o consorcios y entes asociativos de gestión.

La cuantía máxima de las ayudas se determinará atendiendo al coste subvencionable de la actuación, que incluirá, en su caso, los costes desglosados según los tipos de actuaciones subvencionables establecidos en el art. 4 y no podrá exceder de los porcentajes correspondientes a cada una de las administraciones determinados en el Acuerdo aprobado en Comisión Bilateral para el ámbito del ARRU delimitado.

Al Ministerio de Fomento le corresponde una cuantía máxima no superior al 35% del coste subvencionable, y se calculará multiplicando el número de viviendas por las ayudas unitarias, que en rehabilitación serán hasta 11.000€ / vivienda objeto de rehabilitación; en renovación-edificación serán hasta 30.000€ / vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida; en reurbanización: Para las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano serán hasta 2000€ / vivienda objeto de rehabilitación y/o por cada vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida. En materia de realojos, hasta 4000€ anuales/unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras, y como máximo hasta el 31 de diciembre de 2017, para las actuaciones de realojo temporal. En materia de equipos técnicos de gestión, serán hasta 500€ / vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

A la CA le corresponderán unas ayudas calculadas aplicando el porcentaje sobre el coste subvencionable definido en el Acuerdo que se apruebe en cada caso en Comisión Bilateral para cada tipo de actuación (rehabilitación, renovación, reurbanización, realojos y equipos técnicos de gestión).

Los Ayuntamientos aportarán las ayudas correspondientes al programa según lo establecido en los Acuerdos que se aprueben en Comisión Bilateral, conforme a la documentación y los compromisos incluidos en la Memoria-Programa que haya servido de base al Acuerdo. Presentarán las solicitudes y el resto de la documentación en los Registros del Gobierno de Aragón antes del 1 de septiembre de 2015 para las actuaciones que soliciten financiación en este ejercicio, y antes del 1 de abril de 2016 para las que soliciten financiación sólo en 2016.

Las actuaciones se concluirán, preferentemente, antes del 1 de octubre de 2016, si bien, de forma excepcional, la actuación financiada en su conjunto podrá concluirse, como máximo, antes del 31 de diciembre de 2017, cuando por circunstancias extraordinarias sobrevenidas no sea posible ejecutar las obras dentro del plazo concedido, debiendo solicitarse prórroga del dicho plazo, acreditando documentalmente las circunstancias.

La Orden establece el procedimiento de tramitación diferenciando según se trate de obras de rehabilitación y renovación, actuaciones de mejora y sostenibilidad medioambiental, urbanización y reurbanización y otras actuaciones.

Sin entrar a valorar la incidencia en el sector turístico, porque no es objeto de este informe, el **Decreto 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón** (*BOA*, 90, de 14 de mayo) también tiene incidencia en el urbanismo y la vivienda. Este decreto define las viviendas de uso turístico como «aquellos inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, viviendas unifamiliares aisladas u otras pertenecientes a complejos inmobiliarios privados que son cedidas de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros para su alojamiento turístico, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística y con una finalidad lucrativa», que, además, deben cumplir con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de habitabilidad y seguridad para su uso residencial como vivienda, así como permanecer en un adecuado estado de conservación de sus estructuras e instalaciones. El cumplimiento de la normativa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas será el correspondiente a los edificios de uso privado.

Previo al inicio de la actividad, modificación o reforma de una vivienda para su destino a uso turístico, debe presentarse en el departamento competente en materia de turismo del Gobierno de Aragón una declaración responsable en la

que, entre otros aspectos, acredite la compatibilidad del uso con el planeamiento urbanístico del municipio o, en su caso, la disposición de las autorizaciones municipales que fueren necesarias para el ejercicio de la actividad en el inmueble de que se trate.

De mayor calado resulta el **Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda** (*BOA*, 243, de 18 de diciembre), que justifica la urgente y extraordinaria necesidad en la contribución a la reducción de las consecuencias de la crisis económica en los aragoneses más vulnerables, siguiendo las actuaciones que, a este respecto, han dictado otras comunidades autónomas.

Distingue tres tipos de medidas:

a) Unas, relacionadas con prestaciones económicas del sistema de servicios sociales, tales como la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social, las ayudas de apoyo a la integración familiar, ayudas de urgencia, prórrogas del Ingreso Aragonés de Inserción o la preferencia en la tramitación de las prestaciones económicas de carácter social del sistema público de servicios sociales.

b) Otras son medidas en materia de pobreza energética, dirigidas a garantizar el acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad por parte de aquellas personas y unidades familiares en situación de riesgo de urgencia social, mientras dure esa situación.

c) Finalmente, las medidas en materia de vivienda, con el objeto de contrarrestar la situación de emergencia habitacional. Estas medidas son:

1. Garantía del derecho a la vivienda digna. Los poderes públicos tienen obligación de proveer de una alternativa habitacional a las personas que en situación de vulnerabilidad se vean privados de su vivienda, como consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de la renta. Excepcionalmente, para evitar el desahucio de la vivienda habitual, la administración autonómica podrá hacerse cargo del pago de la renta arrendaticia.

2. En tanto no se garantice una alternativa habitacional, quedan en suspenso los lanzamientos en los procesos judiciales y extrajudiciales de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual de las personas en situación de vulnerabilidad.

3. Convenios de colaboración del Gobierno de Aragón con las entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria, así como a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA, así

como las personas que operan en el sector inmobiliario para incrementar la oferta de alternativas habitacionales, a fin de dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento. Los convenios de colaboración podrán incluir otras prestaciones, incluso de naturaleza económica o financiera, además de cesión del uso de viviendas desocupadas por parte de sus titulares.

4. La cesión de uso de viviendas desocupadas:

El Decreto-ley reconoce la obligación de las entidades financieras y sociedades inmobiliarias bajo su control de poner a disposición de la CA de Aragón las viviendas de su propiedad que provengan de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, cuando el parque de viviendas resultantes de los convenios de colaboración y las viviendas públicas sean insuficientes para dar respuesta habitacional a las personas en situación de vulnerabilidad, siempre que esas viviendas se encuentren desocupadas en la forma que reglamentariamente se determine.

El titular de la vivienda está obligado a otorgar título suficiente de uso, preferentemente en arrendamiento, cuyas condiciones básicas, rentas aplicables y modelo de contrato, fijará el departamento competente en materia de vivienda.

Se prevén multas coercitivas a los titulares de viviendas, en caso de incumplimiento o demora. Los ingresos procedentes de las multas coercitivas tienen carácter finalista y se destinarán a actuaciones en materia de vivienda.

A los efectos de la cesión de uso, el decreto ley entiende por vivienda desocupada aquella que no se haya destinado a uso residencial durante 6 meses consecutivos en el curso de un año. La ocupación debe ser efectiva, sin que sea suficiente la existencia de un título jurídico que habilite para ello. El D-L establece los casos en los que se considera que existe causa justificada para la desocupación de una vivienda.

Se crea el Registro de Viviendas Desocupadas de Aragón con la finalidad de controlar y efectuar un seguimiento de las viviendas desocupadas, con la finalidad del ejercicio por parte de la Administración autonómica de las potestades y competencias en garantía del derecho a la vivienda en situaciones de vulnerabilidad.

Mientras el registro no esté operativo, las administraciones públicas pueden promover convenios con las entidades financieras y con el poder judicial a fin de recabar información sobre las viviendas desocupadas. Asimismo, las entidades financieras tienen la obligación de declarar a la administración cada 3 meses la titularidad de las viviendas desocupadas, cuyo incumplimiento se considera infracción leve sancionable de 1500 a 3000 euros por vivienda no declarada.

Está prevista igualmente la creación del Fondo Social de Vivienda de Aragón para la gestión de las políticas de vivienda social de los poderes públicos de Aragón, que abarca a todos los municipios de Aragón. Es único. Incluirá las viviendas de los entes públicos aragoneses, incluidos los entes locales, las viviendas cedidas a las administraciones públicas aragoneses por las entidades financieras, las personas con necesidad de vivienda de estas características. El FSV podrá incluir suelos dotacionales o de cualquier otra calificación compatible con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento.

Por último, en lo que a la vivienda se refiere, la **Orden de 19 de noviembre de 2015, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se modifica la Orden de 25 de abril de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se crea el Foro de la Vivienda de Aragón** (*BOA*, 238, de 11 de diciembre), altera la composición de este Foro para dar acceso a miembros de los representantes de la Plataforma Stop Desahucios y de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. También se modifica la representación de la Administración de la CA de Aragón, en concreto, la de la Dirección General competente en materia de vivienda.

Por último, la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, introduce en su DT 3ª medidas temporales en materia de vivienda protegida, suspendiendo durante el 2016 la aplicación de los arts. 20.2, relativo a la inscripción en el registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón, y 23, sobre la obligación de inscripción para la adjudicación, de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida

Finalmente, hay que hacer mención a un grupo de ***leyes sectoriales*** que guardan relación con el urbanismo, bien porque regulan el régimen de autorizaciones o bien porque exigen determinados trámites e informes sectoriales en los procedimientos de elaboración de instrumentos de planeamiento.

La **Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón** (*BOA*, 68, de 10 de abril) y en lo que al urbanismo interesa, dispone que las licencias para la apertura de los establecimientos comerciales serán concedidas por el Ayuntamiento con arreglo a la normativa vigente, entendiendo que en determinados casos, los regulados por la Ley 12/2012, bastará la tramitación de la comunicación previa o la declaración responsable correspondiente.

Al mismo tiempo, prevé que la instalación de todo tipo de establecimientos comerciales no estará sujeta a licencia o autorización comercial autonómica, excepto en el caso de la instalación de las grandes superficies cuya competencia corresponde al departamento autonómico competente en materia de comercio.

La licencia comercial tiene como finalidad comprobar la ausencia de afección al interés general de la actividad y su tramitación siempre es posterior a la concesión expresa de la licencia municipal urbanística y ambiental de actividades clasificadas, sin que pueda concederse aquella sin esta; sin perjuicio de que en tanto la licencia autonómica no se resuelva, no pueden ejecutarse obras ni ejercer actividad alguna al amparo de las licencias municipales obtenidas, que se consideran en suspenso.

También es exigible licencia comercial en el caso de cambio de la actividad principal de las grandes superficies comerciales, siempre que el cambio determine su sujeción al régimen de licencia comercial con arreglo a lo dispuesto en la ley. No es necesaria cuando la gran superficie ya autorizada aumente la superficie comercial menos del 20% en establecimientos colectivos y 10% en individuales, respecto de la licencia comercial inicial concedida.

Es obligación del Ayuntamiento donde se instale la gran superficie comercial comunicar al interesado la necesidad o no de la obtención de la licencia comercial, los plazos establecidos para la obtención de las licencias municipales, órgano competente para su resolución y sentido del silencio administrativo, una vez solicitadas las preceptivas licencias urbanísticas y medioambientales.

Una vez otorgadas las licencias municipales, el Ayuntamiento debe remitir al departamento autonómico competente en materia de comercio copia de la documentación precisa para la tramitación del procedimiento de concesión de la licencia comercial. Con la remisión el Ayuntamiento notificará dicha circunstancia al interesado. Si el Ayuntamiento no procede a la remisión de la documentación, el Departamento competente podrá incoar el procedimiento de concesión de la licencia comercial si juzga que tiene datos e informes suficientes para ello.

La licencia comercial no supondrá, en ningún caso, validación de exámenes técnicos o de comprobaciones de legalidad urbanística o medioambiental, así como de cualesquiera otras materias que deban efectuarse con motivo de la concesión de las previas licencias municipales. Tampoco puede revisar actuaciones previas propias de la competencia municipal.

Sólo puede denegarse la licencia comercial por razones imperiosas de interés general, tales como la protección del medio ambiente, la protección del entorno urbano o la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural y siempre que, en estos casos, no puedan adoptarse medidas correctoras que preserven el interés general.

En lo relativo al planeamiento urbanístico, la ley prevé que el órgano competente para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos o de sus modifi-

caciones o revisiones, siempre que se definan por primera vez, o se modifiquen, suelos destinados a usos comerciales o zonas destinadas a equipamientos comerciales, solicite con carácter previo informe del titular del Departamento autonómico competente en materia de comercio, que se emitirá en el plazo de un mes, transcurrido el cual se entenderá favorable.

El contenido de este informe versará sobre la coherencia en la configuración del equipamiento comercial en atención al modelo de desarrollo del municipio, atendiendo a la incidencia del equipamiento comercial previsto en relación a los municipios del entorno, al hecho de si favorece o no el modelo de ciudad compacta, si el equipamiento comercial es armónico con los usos del espacio urbano y la incidencia de la nueva actividad comercial en el municipio y su área de influencia. El informe será desfavorable sólo en el caso de que el equipamiento comercial previsto en el planeamiento sea contrario a la normativa vigente en materia de comercio, siempre que se motiven las causas y se propongan medidas correctoras.

No será necesario solicitar licencia comercial autonómica si el planeamiento informado favorablemente por el departamento competente en materia de comercio tuviera un importante grado de detalle y fuera acompañado de documentación complementaria que indicara la actividad a desarrollar en los equipamientos comerciales. Para ello, esta excepción deberá incluirse en el informe favorable al planeamiento.

No puede denegarse la tramitación y aprobación de planes urbanísticos de iniciativa privada que contengan una previsión de suelos destinados a usos comerciales o zonas de equipamientos comerciales, sino que la aprobación deberá condicionarse a demostrar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a valorar los efectos económicos posibles o reales de la actividad, o si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente. Esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general.

La **Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón** (*BOA*, 68, de 10 de abril) insta en el art. 33 al Gobierno de Aragón a llevar a cabo políticas efectivas que faciliten el acceso de las personas jóvenes a una vivienda digna en condiciones más favorables que las ofrecidas por el mercado libre, mediante la compra, alquiler, construcción o rehabilitación.

La **Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón** (*BOA*, 68, de 10 de abril), que tiene por objeto regular e impulsar la transparencia de la actividad pública en Aragón y la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón y

el impulso del gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la Administración con los ciudadanos. Entre los sujetos obligados por la ley se encuentran las entidades que integran la Administración local aragonesa.

La ley distingue entre la transparencia en la actividad pública, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

Se entiende por publicidad activa la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas.

En lo que a la información sobre ordenación del territorio y medio ambiente se refiere, el art. 22 de la ley prevé que los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos serán objeto de difusión, garantizando una información mínima relativa a la estructura general de cada municipio, la clasificación y calificación del suelo, la ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado, las infraestructuras planteadas en cada localidad, la normativa urbanística, el estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes y las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.

En el ámbito de sus competencias, las Administraciones públicas aragonesas publicarán la información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados y la información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

II. **JURISPRUDENCIA**

En este punto refiero una sentencia del Tribunal Supremo que analiza la competencia de los entes locales para desarrollar determinadas competencias mediante la aprobación de ordenanzas municipales. Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón elegidas intentan ser variadas en los aspectos a tratar así se trate de convenios urbanísticos, limitación de usos en determinados suelos no urbanizables de especial protección, inscripción registral de actos de naturaleza urbanística, cambio de titularidad de licencias urbanísticas y limitación de derechos patrimoniales por entes públicos. Finalmente, se incluye una sen-

tencia de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo sobre la aplicación de la Ley 12/2012.

La **Sentencia de 22 de mayo de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, estimó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia del TSJ de Aragón, de 27 de mayo de 2013, que estimó un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón contra el acuerdo plenario de aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia Energética y Utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus Instalaciones**.

La Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia Energética y Utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus Instalaciones fue recurrida en lo contencioso administrativo tanto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón como por la Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza. En ambos casos, se requería la nulidad de la ordenanza, si bien subsidiariamente el *petitum* se centraba en la nulidad de determinados artículos sobre condiciones técnicas de la edificación que, a juicio de los recurrentes, excedían respecto a la normativa básica vigente.

Los recurrentes entendían que la administración local carecía de competencia respecto de la materia regulada en la ordenanza, una materia cuya legislación correspondía al Estado y a la Comunidad Autónoma, al amparo de lo dispuesto en las disposiciones finales primera y segunda de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, así como en una sentencia del Tribunal Supremo que confirmó otra del TSJ de Navarra que anuló una ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en edificios.

El Ayuntamiento de Zaragoza argumenta que el recurso contencioso-administrativo es genérico, sin analizar los distintos aspectos en los que era necesaria la referida habilitación legal, citando en su argumentación otra sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que reconoció la competencia local, incluso en ausencia de norma estatal, siempre que no hubiera contradicción u oposición con la existente.

El TSJ de Aragón analizó las competencias de los Ayuntamientos para dictar normas, concluyó que no era un tema pacífico y, a tal efecto, analizó la STS de 24 de junio de 2008 y diversas de Tribunales Superiores de Justicia alegadas por las partes. En el fundamento quinto manifestó que ninguna de las sentencias estudiadas identifica una norma legal concreta habilitadora para el ejercicio de esas competencias por los ayuntamientos, aunque la STSJ de la Comunidad Valenciana afirma que tampoco están expresamente excluidas.

Razonaba el TSJA que es el CTE el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones, que puede completarse con las exigencias de otra normativa dictada por las Administraciones competentes, si bien el CTE no concreta cuáles sean las administraciones competentes para fijar otros valores, atendiendo a las características propias de la localización y ámbito territorial. Amparándose en la STS de 24 de junio de 2008 rechazó que el art. 25.2.f) LBRL autorizara a los municipios para ello porque esas competencias deben ejercerse «en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas».

Al no encontrar una norma, ni siquiera la Ley Urbanística de Aragón de 1999 ni la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, que previera una habilitación concreta sobre la materia específica regulada por la ordenanza municipal, estimó los recursos contencioso-administrativos y anuló la ordenanza sin entrar al análisis de cada uno de los artículos cuestionados.

El Ayuntamiento de Zaragoza interpuso contra esta sentencia recurso de casación entendiendo que la de instancia vulneraba los arts. 3.1 y 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local y los arts. 2.1, 25.2.d), 25.2.f) y 26.1 LBRL, puestos en relación con los arts. 137 y 140 CE. Además, el recurso observaba vulneración de los arts. 2 y 3.2.a) del TRLS 2008 y art. 3.2 de la LOE, en relación con el CTE. Todo ello porque el Ayuntamiento de Zaragoza considera que la ordenanza se dictó en el ejercicio de las competencias municipales propias de protección del medio ambiente, urbanismo o ambas conjuntamente.

El Tribunal Supremo reconoce que, en aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, la jurisprudencia ha modificado su doctrina inicial. Si en un primer momento las competencias municipales se sustentaban en el principio de «vinculación positiva», esto es, que un municipio sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal en un determinado ámbito material de la actuación administrativa, la jurisprudencia reciente se inclina por el «criterio de vinculación negativa», según el cual la competencia normativa de los entes locales no necesita de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que se dicta la ordenanza, siempre que no esté excluida dicha competencia y no contravenga la legislación estatal o autonómica aplicable.

Así las cosas, el Tribunal Supremo acota las competencias municipales en materia de protección del medio ambiente y ordenación urbanística previstas en los apdos. f) y d) del art. 25.2 LBRL así como actividades complementarias de las propias de otras Administraciones a que faculta el art. 28 LBRL (educación, vivienda, etc.), siempre con respeto de la legislación estatal y autonómica.

Añade que la norma estatal faculta a los municipios para adoptar medidas de eficiencia energética, en aplicación del CTE, que establece las exigencias básicas sobre seguridad y habitabilidad [ex art. 3.1 LOE], exigencias que son mínimas en el caso de la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica [art. 15 CTE] «sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyen a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial». En base a esta normativa el Tribunal Supremo concluye que otras administraciones competentes pueden establecer valores más estrictos a los del Código Técnico de la Edificación; y, por lo tanto, el Ayuntamiento de Zaragoza también tenía competencia normativa para aprobar la ordenanza impugnada atendiendo a la cláusula de subsidiariedad, la autonomía local y la concepción de la vinculación negativa en relación con el principio de legalidad de los entes locales.

De la doctrina emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón hemos elegido diversas sentencias que abordan aspectos muy diferentes del urbanismo aragonés, a fin de tener una visión más completa.

A la vinculación de los convenios urbanísticos se refiere la **Sentencia núm. 47/2015 de 4 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Teruel, sobre obligatoriedad de las cláusulas de los convenios urbanísticos que no perjudiquen a terceros no firmantes** (La Ley 7741/2015)

El asunto tiene su comienzo en una solicitud de reclasificación de unos suelos no urbanizables a la clasificación de suelo urbano no consolidado, por su cercanía al suelo urbano y, como contrapartida, la empresa titular de las fincas objeto de reclasificación se compromete, además de ceder aquello que marca la ley para el desarrollo de los suelos urbanos no consolidados, a completar tales cesiones con la aportación de un solar de su propiedad para su incorporación al patrimonio municipal de suelo, que se materializa con la formalización de un convenio urbanístico.

El Plan General se modifica para dar cumplimiento al cambio de clasificación de los suelos, pero la entidad mercantil no está conforme con la entrega del solar, alegando que el Ayuntamiento no ha reclasificado las parcelas como suelo urbano consolidado.

En primera instancia, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Teruel dispuso que la unidad de ejecución se había clasificado como suelo urbano no consolidado y que no había obligación de otra clasificación, al tiempo que recordaba que en vía administrativa no se cuestionó el convenio urbanís-

tico, sino únicamente las condiciones de edificabilidad. Esta primera sentencia consideró que el convenio previó el exceso de la cesión legal siempre que las cesiones legales pudieran materializarse dentro del ámbito objeto de reclasificación, aclarando que fue así como ocurrió en el presente caso, puesto que para materializar la cesión de espacios libres y equipamientos debería elevarse el número de plantas en número superior al permitido por el plan general. En consecuencia, solo cabía la materialización de la cesión previa modificación del PGOU.

Interpuesto recurso de apelación por la entidad promotora, la sentencia del TSJA analiza el alcance del convenio urbanístico y, en contra de lo que expresa la sentencia de instancia, considera que «la interpretación literal del convenio es clara y obliga a concluir que lo pactado es una relación bilateral según la cual el Ayuntamiento reclasifica y la entidad recurrente cede la finca. No hay en el convenio estipulación que permita pensar que sólo se va a ceder la finca si no se pueden materializar las cesiones obligatorias dentro del ámbito de la Unidad de Ejecución... Es más ni siquiera prevé que la cesión se haga en el momento de la aprobación del instrumento de gestión preciso, sino que la cláusula segunda dice que *firmará la escritura o convenio de gestión en el plazo de un mes contado desde la aprobación definitiva del Plan General*». El TSJA reconoce que esa fue la causa del convenio y que si no hubiera habido cesión no se hubiera aprobado el mismo. La Administración cumplió y no así el recurrente.

Añade el TSJA que, aun en el caso de aceptar la interpretación de la sentencia de instancia, esto es, que sólo cabe entregar la finca si no se materializan las cesiones legales en el ámbito de la UE, no hay prueba de ello en el proceso.

Respecto de la pretendida nulidad del convenio por imponer cesiones que exceden de las legales, el TSJA reconoce el principio de libertad de pactos, que solamente queda restringido cuando los acuerdos que se adopten sean contrarios a una norma imperativa, que no concurre en el supuesto de controversia, en el que no hay terceros no firmantes del convenio a los que su contenido más gravoso les vincule.

Por esta razón, el TSJA confirma la sentencia de instancia y mantiene el acuerdo municipal en todos sus extremos.

También resulta destacable la **Sentencia núm. 70/2015 de 12 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que confirmó la denegación de una licencia ambiental de actividad clasificada para vertedero de residuos inertes y no peligrosos en suelo no urbanizable de protección especial**, en la que se abordan las limitaciones de uso de los suelos no urbanizables de especial protección.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo desestimó el recurso interpuesto y confirmó la denegación de la licencia ambiental por cuanto el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza vigente prohíbe, en suelo no urbanizable de especial protección del ecosistema natural, de protección del suelo estepario, cualquier uso que no esté vinculado a las explotaciones agrarias existentes, resultando el uso pretendido incompatible con los permitidos en esa clase de suelo.

El apelante, pese a la claridad de la sentencia, funda el recurso en que ni la LUA/2009 ni el artículo 6.3.14 PGOU incluyen una prohibición absoluta de implantar actividades que requieran la autorización del art. 32 LUA en suelo no urbanizable de protección especial; entiende, al mismo tiempo, que el uso pretendido es «asimilable a los servicios públicos».

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón centra el debate de la denegación de la licencia ambiental en dos cuestiones, que fueron las razones que motivaron la denegación de la licencia. La primera, la falta de autorización especial urbanística prevista en el art. 32 LUA/2009 y, la segunda, el uso previsto era incompatible con el plan general. La primera cuestión resultaría irrelevante si se llegara a la conclusión de que el uso de vertedero de residuos inertes y no peligrosos está permitido.

El TSJA, haciendo referencia a una previa sentencia de esa sala, aclara que «aun cuando el art. 6.3.14.4.a) Plan General no permita llegar a la conclusión que se pretende en la resolución administrativa impugnada, es claro que el uso pretendido es incompatible con el tipo de suelo en que se asienta o pretende asentarse, con fundamento en las Normas Urbanísticas del Plan General, [...] como tampoco se podía probar –ni se prueba– que, tratándose, en hipótesis, de un uso encuadrable en el grupo 3.g, la actividad de la entidad recurrente deba ubicarse en este tipo de suelos».

No cabe alegar ni desviación de poder ni tampoco vulneración del principio de igualdad, que no opera al margen del marco y límites propios de lo permitido por la ley y el ordenamiento jurídico. Así las cosas, confirma la actuación municipal.

La **Sentencia 343/2015 de 12 de Junio, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Aragón, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina contra una sentencia del JCA núm. 4 de Zaragoza, interpuesto contra la finalización del expediente de ocupación de unas fincas objeto de cesión** (La Ley 76515/2015).

El JCA núm. 4 de Zaragoza estimó un recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución municipal que finalizó el expediente de ocu-

pación de fincas objeto de cesión al Ayuntamiento, para su integración en el sistema viario público, fundada en que el art. 30 del RD 1093/1997, que aprueba las normas complementarias del reglamento para la ejecución de la LH sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística sólo es aplicable cuando la obligación de cesión de los bienes objeto de inscripción sea conforme a derecho. Consideró que el art. 30 está dirigido a posibilitar la inscripción de cesiones obligatorias que tengan su causa en procesos de urbanización o de la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales, no así cuando se trata de suelo urbano consolidado.

El TSJA, recogiendo las manifestaciones de la sentencia de instancia, reconoce que el RD tiene como objetivo la habilitación de mecanismos de adecuación de la realidad urbanística de las fincas a la realidad registral, a fin de documentar adecuadamente el tracto sucesivo; pero en modo alguno puede servir como instrumento de regularización de situaciones de alegalidad urbanística o fuera de ordenación. Para poder utilizar el art. 30 RD es necesaria la tramitación de un instrumento de ordenación urbanística del que se derive una titularidad dominical que contradiga el título registral.

El TSJA manifiesta que «[...] para entender incumplido un determinado deber urbanístico de cesión obligatoria de los terrenos ahora pretendidos como propios por la Administración apelante, hace falta un previo proceso de transformación urbanística, con su correspondiente ordenación, donde hayan tenido que quedar determinadas las calificaciones urbanísticas, los usos, delimitadas las unidades de ejecución, y antes el aprovechamiento, la densidad edificatoria, la edificabilidad, de suerte que, [...], pueda concluirse a la vista de las determinaciones del Plan en la consolidación de la edificación por los particulares, en la patrimonialización de derechos urbanísticos, determinantes de la correspondiente contrapartida consistente en el debido cumplimiento de los deberes urbanísticos que, [...], hubiera debido corresponder, o estén aún pendientes de cumplir, los propietarios».

Reconoce que la clasificación y calificación de los suelos como urbano consolidado en el PGOU supone «el blindaje, la consagración urbanística» de que el estatuto de propiedad configurado hasta ese momento se ha consumado con la culminación del proceso urbanizador planificado previamente, presumiéndose cumplido porque el planificador lo ha convertido en solar, con el agotamiento de los derechos edificatorios. Esta clasificación del PGOU como suelo urbano consolidado supone una presunción de que han sido cumplidas todas las cargas que el proceso de transformación urbanística impone a los propietarios de suelo. Por esta razón desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento.

También resulta procedente traer a colación la **Sentencia 451/2015 de 17 de Julio, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Aragón, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA núm. 1 de Huesca, interpuesto contra el acuerdo de cambio de titularidad de una licencia de bar** (La Ley 122769/2015), que analiza los artículos 16 y 18 de la ley 11/2005, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Aragón.

La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo de cambio de titularidad de una licencia de bar, entendiendo que la licencia de actividad está vinculada al establecimiento y a la actividad que se autoriza y que no existe una vinculación personal con el solicitante de la misma, al amparo de lo dispuesto en los arts. 16 y 18 de la Ley 11/2005.

El recurso de apelación se funda en que el cambio de titularidad no contaba con la autorización del anterior titular.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó el recurso de apelación porque entendió, y así se deduce de la normativa aplicable al caso, la Ley 11/2005, que las licencias de actividad no tienen naturaleza personal, sino real «de suerte que mal puede alegar ser titular de unas licencias, [...] cuando ningún derecho ostenta sobre el local». Continúa diciendo que, en el caso de transmisión de la licencia si «no ha sido comunicada a la Administración, la consecuencia no es la denegación de la misma, sino que la responsabilidad en el ejercicio de la actividad es compartida por adquirente y cedente», como ya establecía el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La naturaleza real y la vinculación objetiva de la licencia a la actividad autorizada, ex art. 18 L. 11/2005, supone la exigencia de una nueva licencia en casos de cambio de actividad pero no cuando lo que se modifica es la titularidad del establecimiento.

La **Sentencia 639/2015, de 3 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución del Director General de Infraestructura del Ministerio de Defensa, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la que denegó una autorización para la instalación de parque eólico** (STSJ AR 1771/2015), resulta de interés porque estudia las limitaciones de los derechos patrimoniales por los entes públicos, en concreto, la limitación del derecho de propiedad por las servidumbres aeronáuticas.

La denegación de la autorización se fundó en el hecho de que la localización del parque eólico estaba afectada por las servidumbres aéreas de la Base Aérea de Zaragoza, supondría un riesgo para las operaciones aéreas y los aerogeneradores afectarían gravemente a las señales de los equipos de radar de la Base, al

amparo de la Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea, y Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas.

El recurrente se limita a solicitar el reconocimiento del derecho a la autorización, por su carácter reglado, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de reposición, que recibieron una amplia y adecuada respuesta en la resolución recurrida y que ni siquiera ha intentado desvirtuar en la demanda.

La prueba pericial a cargo de Ingeniero Superior de Telecomunicaciones, lejos de avalar la tesis de la recurrente, corrobora los informes emitidos en vía administrativa y, en definitiva, la conformidad a derecho de las resoluciones recurridas al denegar la autorización pretendida. Reconoce que el parque La Longuera se halla dentro de la zona de servidumbres aeronáuticas de la Base Aérea de Zaragoza, que ninguno de los otros parques eólicos próximos (utilizados como precedente administrativo) se encuentran dentro de la zona de servidumbre de la Base Aérea de Zaragoza. El informe pericial añade que «[...], no se puede determinar que haya un producto específico, tanto en radares como en aerogeneradores, que sean compatibles de forma idónea el uno con el otro. Por el contrario, existen técnicas que permiten mitigar los efectos de la convivencia de dichos sistemas, con mayor o menor efectividad» y reconoce que, en cuanto a si los aerogeneradores a implantar en el parque eólico afectarían al funcionamiento de los radares de la Base Aérea de Zaragoza, para ello «es necesario realizar un análisis pormenorizado de la ubicación y del funcionamiento de todos los sistemas implicados [...], se observa que para los radares PSR, SSR y PAR aparecen 3 los efectos descritos en la guía anteriormente mencionada, suponiendo afecciones considerables sobre el funcionamiento de los diferentes radares instalados en la Base Aérea de Zaragoza. Adicionalmente, el parque eólico de la Longatera se encuentra en la zona de aproximación de la pista 30L, comprometiendo la seguridad de las aeronaves que deban utilizar la pista en condiciones de baja visibilidad». Concluye que la instalación de los aerogeneradores en el parque eólico de la Longatera afectará al correcto funcionamiento de los radares de la Base Aérea de Zaragoza.

El TSJA reconoce que ante tal afectación resultaba procedente denegar la autorización aunque existieran técnicas para mitigar los efectos de la convivencias de radares y autogeneradores, y, en la argumentación remite a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2012 que dice que «la exigibilidad de la seguridad del tráfico aéreo, y en concreto, en las inmediaciones de un aeropuerto o aeródromo ha de conceptuarse como máxima, por la gran trascendencia y gravísimos perjuicios que cualquier accidente aéreo genera por sí mismo, de donde se desprende, que la mera hipotética posibilidad de que una instalación pueda perturbar el correcto funcionamiento de su finalidad, determina que la autorización de dicha instalación jurídicamente únicamente sea admisible cuando exista una garantía al cien por cien de que su funcionamiento nun-

ca se verá perturbado, independientemente, de las condiciones meteorológicas, ambientales o de cualquier naturaleza pudieran incidir en el correcto funcionamiento del radar».

Desestima el recurso contencioso administrativo y condena en costas.

Finalmente, hay que hacer mención de la **Sentencia núm. 58/2015 de 8 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 5 de Zaragoza, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra un acuerdo municipal de requerimiento de clausura a una entidad mercantil de la actividad de velatorio por falta de licencia municipal para su ejercicio**, y confirmó la legalidad de las actuaciones municipales.

Lo interesante de ella es que es de las primeras que analizan la legislación de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, la Ley 12/2012 y la distinción entre comunicación previa, declaración responsable y licencia municipal.

El recurrente considera que la actividad de velatorio no está incluida en los supuestos del anexo VII de la Ley de 2006 de protección ambiental de Aragón, ni le es de aplicación porque no es una actividad clasificada y, además, los servicios de pompas fúnebres están recogidos en el anexo de la Ley 12/12, con lo que es suficiente la presentación de una comunicación previa, como así presentó, comunicando el inicio de la actividad.

La sentencia aclara que tanto las declaraciones responsables como las comunicaciones previas no tienen la capacidad de intimar a la administración para autorizar a priori algo, sino que su esencia es el ejercicio de una actividad sin necesidad de autorización previa. La única actuación municipal consistiría en una reacción a posteriori, en pleno ejercicio de la actividad, a través de las actividades de vigilancia y control que competen a la Administración.

La sentencia reconoce que la actividad de pompas fúnebres incluye diversos servicios que la recurrente no ha concretado y, sin embargo, la denuncia de Policía Local reconoce que se están ejerciendo actividades de tanatorio y velatorio. Por esta razón, la sentencia concluye que la actividad de tanatorio/velatorio está sujeta a previa licencia ambiental, recordando a estos efectos la Sentencia del TSJA de 12 de julio de 2013. Confirma la postura del Ayuntamiento de Zaragoza cuando defiende que la actividad de velatorio debe someterse a licencia ambiental de actividad clasificada porque se trata de una actividad molesta e insalubre por riesgo de enfermedades infectocontagiosas, vibraciones y ruido y que, por lo tanto, obró conforme a derecho cuando procedió a la clausura de la actividad por falta de licencia municipal.

Contratación local[1]

Jesús Colás Tenas

Este informe refiere las novedades a lo largo del año 2015, en cuanto atañe a la contratación del sector público, y de modo especial en Aragón.

I. LEGISLACIÓN

1. Legislación del Estado

En el año 2015 varias normas, de distinto alcance y calado, han afectado al régimen jurídico de la contratación del sector público.

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, supone un agravamiento de las penas en relación a los delitos contra las Administraciones Públicas. En materia de contratación pública se introducen nuevas figuras y agravamiento de los tipos penales, en relación con quienes corrompieren o intentaren co-

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos. CC: Código Civil; CE: Constitución Española de 1978; CP: Código Penas; 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 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; LDE:* Ley 2/2015, de desindexación de la economía española; LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; LRJPAC: Ley

rromper, por sí o por persona interpuesta, a una autoridad o funcionario público en beneficio de estos o de un tercero, o atendieran sus solicitudes al respecto, con el fin de que actúen o se abstengan de actuar en relación con el ejercicio de funciones públicas para conseguir o conservar un contrato (art. 286 ter CP); o quienes ofrecieren o entregaren dádivas o retribución de cualquier otra clase en relación con un procedimiento de contratación (art. 424 CP). En el mismo sentido los arts. 427 y 429 CP.

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos; la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Dentro de las novedades que se introducen en el régimen de financiación de los partidos políticos cabe destacar, por su incidencia en materia de contratación pública, la prohibición para los partidos políticos de aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contractos del sector público (nueva redacción del art. 4 apartado Dos de la Ley Orgánica 8/2007); la obligatoriedad para los partidos políticos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y establecimiento de los principios en los que habrán de inspirarse los procedimientos de contratación que lleven a cabo (nueva disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 8/2007).

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; IPC: índice de precios al consumo; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; 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 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; TRLCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; 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; UTE: Unión Temporal de Empresas; *vid.*: *videtur* (*véase*).

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en la que se regulan las limitaciones patrimoniales en participaciones societarias de los altos cargos, que no podrán ser superiores al 10% en empresas que tengan conciertos o contratos con el sector público (art. 14), y se regulan las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese del alto cargo (art. 15).

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española que deroga los arts. 90, 91 y 92; y modifica los arts. 47.5, 89; 131.1.d), 133.1 y 255.3, todos del TRLCSP. Modifica también la rúbrica del Capítulo II del Título III del Libro I TRLCSP. Esta norma supone una importante modificación del régimen de la revisión de precios en la contratación del sector público.

La Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social; modifica la Disposición adicional quinta TRLCSP relativa a los Contratos reservados.

El Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía; modifica el art. 75.1 del TRLCSP, referido a la acreditación de la solvencia económica y financiera del empresario.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificó a través de su disposición final novena, total o parcialmente, ocho artículos TRLCSP, e introduce en su texto tres nuevos artículos, una nueva disposición adicional, y una nueva disposición transitoria.

Finalmente, dos normas reglamentarias de importancia han visto la luz en el año 2015; el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que establece un nuevo régimen de la clasificación y solvencia en la contratación pública; y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

2. Legislación de Aragón

En Aragón, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en su art. 16, regula las exigencias de publicidad en materia de contratación pública, desde el punto de vista de la

transparencia, sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, y que debe hacerse pública en los Portales de Transparencia. El art. 17, de la misma norma, regula la información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios en materia de contratación.

La Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su art. 31, modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón[2], en relación con los contratos reservados a centros especiales de empleo.

2 La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, se modifica en los siguientes términos:

Uno. El apdo. 1 del art. 7 queda redactado como sigue:

«1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos a centros especiales de empleo cuando al menos el 30 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales, y a empresas de inserción, así como reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, en los términos establecidos en este artículo. En el caso de reservas de ejecución en el marco de programas de empleo protegido, dichas reservas se podrán efectuar igualmente en contratos de obras.

En todo caso, será necesario que las prestaciones se adecuen a las peculiaridades de tales entidades.

Los órganos de contratación podrán, en el ámbito de sectores objeto de contratación centralizada, contratar al margen de la misma si optan por reservar el contrato, siempre que los pliegos de cláusulas administrativas particulares del correspondiente procedimiento de contratación centralizada hayan previsto esta excepción.»

Dos. El apdo. 5 del art. 7 queda redactado como sigue:

«5. Anualmente, la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fijará el porcentaje mínimo del importe de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de su contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario realizada en el último ejercicio cerrado. Este porcentaje podrá fijarse de manera diferenciada en función de los órganos de contratación o sectores materiales afectados.

A los efectos de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos, el Departamento competente en materia de inserción laboral de los colectivos beneficiarios de la reserva, previa consulta con las asociaciones empresariales representativas de dichos sectores, presentará al Departamento competente en materia de contratación pública la cifra de negocios correspondiente al año anterior de los distintos sectores empresariales beneficiarios de la reserva.»

II. JURISPRUDENCIA

1. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón[3]

A. Solvencia técnica y profesional en la organización, programación y gestión de los festejos taurinos

La STSJ de Aragón, de 28 de noviembre de 2014, dictada con motivo de recurso de apelación deducido frente a la Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 2 de Zaragoza, desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno de la Diputación provincial de Zaragoza, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de adjudicación provisional del contrato para la organización, programación y gestión de los festejos taurinos del coso de la Misericordia de Zaragoza durante las temporadas 2009, 2010 y 2011. El PCAP al regular la solvencia técnica o profesional, tras establecer como criterio de admisión a la licitación «cinco años en la explotación de la plaza de toros de primera categoría durante los últimos quince años», especificaba que cuando los licitadores fueran personas jurídicas de nueva o reciente creación este requisito lo debería reunir el socio mayoritario o el gerente o administrador de la sociedad, siempre que lo fuera en el momento de presentación de las proposiciones. La primera cuestión planteada es el denominado concepto jurídico indeterminado «empresa de reciente o nueva creación». La DPZ entendió por tal la que no estuviese constituida antes del inicio del plazo de quince años, y la Sentencia de instancia consideró razonable dicha interpretación al entenderla fundada en que «no ha tenido ocasión de aprovechar todo el plazo de quince años para obtener la mínima experiencia de cinco años exigida». La Sala ratifica dicha interpretación y admitiendo que la dicción literal del precepto podría avalar otra interpretación considera que la llevada a cabo por la Administración no puede entenderse arbitraria, siendo razonable atendiendo al objeto de la contratación. La segunda cuestión pivota sobre la validación de una experiencia asignada a uno de los gerentes de una de las mercantiles licitadoras, incursas en el concepto jurídico indeterminado analizado, con motivo de una adjudicación anulada por los tribunales, en concreto la adjudicación de la plaza de Toros de Valencia. La Sala confirma la va-

Tres. El apdo. 6 del art. 7 queda redactado como sigue:

«6. Sin perjuicio de otras reservas que puedan llevar a cabo los órganos de contratación definidos en la disposición adicional segunda de esta ley, la concreción de los ámbitos, departamentos, organismos o contratos sobre los que se materializarán estas reservas se realizará mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta conjunta del Departamento de Presidencia y del Departamento competente en materia de contratación pública.»

3 Las sentencias sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, se reseñan en el Informe correspondiente de este *Anuario*.

lidez de la actuación administrativa al considerar que «estamos ante un contrato en el que se quiere que la empresa adjudicataria, por medio de sus socios, administradores, o gerentes, acumule una experiencia que garantice un correcto desenvolvimiento del contrato y, si en este caso el gerente estuvo al frente de una plaza de 1ª categoría, tal experiencia no deja de existir por el hecho de que se anulase la adjudicación, además por una cuestión que no afectaba a la falta de capacidad o de cumplimiento de requisito objetivo alguno».

B. **El impago de facturas endosadas**

La STSJ de Aragón, de 26 de marzo de 2015, se dicta con motivo de recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso administrativo número 3 de Zaragoza, estimatoria del recurso interpuesto contra el impago de determinadas facturas por el Ayuntamiento de Letux, endosadas a favor de una entidad bancaria por importe de 67.387,34 euros. La sentencia de instancia anula la resolución administrativa, y reconoce como situación jurídica individualizada el derecho a que el Ayuntamiento abone al endosatario la suma reclamada con sus intereses legales.

Por una constructora se efectuaron diversos trabajos a favor del Ayuntamiento de Letux, que dieron lugar a unas facturas, endosadas a favor de una entidad bancaria, existiendo toma de razón por el Ayuntamiento. Las facturas fueron presentadas al cobro tanto por el endosatario, como por la constructora. El secretario municipal advirtió de la irregularidad, y que el pago a una entidad distinta del endosatario no produciría efectos liberatorios. Pese a ello el Ayuntamiento abonó a la constructora las facturas que presentó al cobro. De forma que existió doble cobro por la constructora, tanto del Ayuntamiento como del endosatario. La reclamación presentada por el endosatario y estimada en instancia, se articuló mediante declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento. Frente al argumento de la representación procesal de este, de que la causa *petendi* y el *petitum* venían delimitados por la actora como responsabilidad patrimonial, y por ello, decidir el proceso en base a normas reguladoras de los contratos públicos, suponía incongruencia. Además, al tratarse de una responsabilidad patrimonial habría prescrito el derecho a reclamar y la actuación negligente de la actora rompería el nexo causal. La Sala recuerda que es doctrina jurisprudencial, que cuando un hecho dañoso puede ser una violación de una obligación contractual y, al mismo tiempo, del deber general de no dañar a otro, hay una yuxtaposición de responsabilidades y da lugar a acciones que pueden ejercitarse alternativa o subsidiariamente, o, incluso, proporcionando los hechos al juzgador para que este aplique las normas en concurso que más se acomoden a aquellos, todo a favor del perjudicado. Respecto a la circunstancia de que la toma de razón de los endosos fue efectuada únicamente por la firma del Alcalde, y que alguna de las facturas

reclamadas no se correspondía, según informe del Secretario, con factura alguna existente en la contabilidad municipal; la Sala considera que la toma de razón y conformidad con la cesión del Alcalde y sello de la corporación es bastante para que la entidad cesionaria pueda ejercitar la reclamación, sin perjuicio de las reclamaciones y acciones internas que pueda sustentar el Ayuntamiento demandado. En consecuencia desestima el recurso de apelación.

C. **Ocupación de obras sin acta de recepción por causas de interés público**

La STSJ de Aragón, de 22 de julio de 2015, se dicta con motivo de recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso de Teruel, estimatoria del recurso interpuesto contra la desestimación presunta de solicitud de pago de certificación final de construcción de la escuela de educación infantil de Calamocha. La sentencia de instancia estimó el recurso, condenando al Ayuntamiento de Calamocha al pago de 66.444,65 euros, y devolución de las garantías definitivas, en virtud de lo establecido en el art. 218.6 LCSP, por el que la Administración puede ocupar las obras sin acta de recepción y a partir de dicho momento se producirán efectos y consecuencias propias del acto de recepción. Por ello, a su entender, debió emitirse certificado final y si había defectos, detallarlos y fijar un plazo para remediarlos. La Sala confirma la Sentencia de instancia en base a los siguientes argumentos: a) La *ratio decidendi* de la controversia no es otra que la aplicación del art. 218.6 LCSP, por el que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas el órgano de contratación puede acordar la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, sin el cumplimiento del acto formal de recepción, produciéndose con ello los efectos propios del acto de recepción de las obras y en los términos que se establezcan. b) Ha quedado acreditado que no existió acta de recepción, sino solo una de ocupación del edificio, destinándolo al uso para el que se había construido. Y en el acta de ocupación no se señalaron los defectos del edificio, ni se dieron instrucciones ni plazos para su subsanación. Si la recurrente no hubiera solicitado que se procediese a la emisión de la última certificación, la administración no hubiera tenido necesidad de elevar acta de recepción puesto que el edificio ya estaba siendo destinado a su uso previsto. c) En todo caso, de haber existido defectos que subsanar, no pueden ser causa para no liquidar y abonar las obras realizadas. Deberá seguirse el procedimiento para tal fin, pero no determina que no deba liquidarse y abonarse las obras realizadas.

D. Legitimación concejal para interponer recurso especial en materia de contratación

La STSJ de Aragón, de 25 de septiembre de 2015, dictada con motivo la interposición de recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del TACPA

que estimó el recurso especial interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Zaragoza, en tal condición, contra el procedimiento de licitación denominado «Gestión del Servicio de Saneamiento y de Aguas residuales de la Ciudad de Zaragoza bajo la fórmula de Sociedad de Economía Mixta» que declaró la invalidez del pliego de cláusulas administrativas particulares y anuló la licitación. La primera cuestión controvertida hace referencia a la pretendida carencia de legitimación del Concejal recurrente. La Sala entiende que la legitimación le viene conferida en virtud del art. 63.1.b) LBRL, por su condición de concejal que si bien no votó en contra fue por la razón de no pertenecer al órgano que lo adoptó. Las mismas razones que avalan dicha circunstancia son aplicables al supuesto enjuiciado, avalando su legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, sin que el art. 42 TRLCSP nos pueda llevar a otra conclusión, en atención al interés legítimo que ostentan. El TSJ desestima expresamente la tesis de que el art. 42 TRLCSP diseñe una legitimación adicional y específica hasta el punto de excluir la que ostentan los concejales, máxime cuando la legitimación para interponer el recurso especial no se circunscribe a los contratistas sino a «toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados», no obstando la Directiva 2007/66/CE a que la normativa nacional amplíe el acceso al recurso especial como ha hecho la española. La segunda cuestión controvertida radica en la supuesta extemporaneidad del recurso especial en materia de contratación cuya resolución es objeto de la *litis*. El acuerdo municipal se adoptó en sesión de la Junta de Gobierno de 25 de julio de 2012, y el recurso especial se interpuso el día 24 de septiembre, transcurrido ampliamente el plazo de 15 días hábiles previsto en el art. 44.2. La Sala rechaza lo argumentado en el acuerdo del TACPA por el que el plazo para recurrir los pliegos no comenzaba a computarse sino a partir de la fecha en que concluye el plazo de presentación de proposiciones, que era el día 24 de septiembre, criterio sustentado en el art. 44.2 en relación con el art. 158 TRLCSP, relativo a «información a los licitadores». Y ello porque la posición del concejal no puede equipararse a la de los licitadores, desconociéndose así la específica legitimación que tiene conferida, así como el acceso que en tal condición tiene a los acuerdos adoptados por el Gobierno Municipal. En este sentido la Sala recuerda el art. 138.2 del ROF que establece que dentro de los dos días hábiles siguientes a la celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno Local deberán remitirse a todos los grupos municipales extracto de los acuerdos adoptados y el art. 138.3 de dicho texto reglamentario que establece que los expedientes podrán consultarse por todos los miembros de la corporación después de la finalización de las sesiones de la Junta de Gobierno. Resulta, por todo ello, claro que el concejal tuvo o pudo tener cumplido conocimiento del contenido de los pliegos desde el mismo día 25 de julio y, en

cualquier caso, desde la publicación de la licitación. No puede aducirse, a juicio de la Sala, el hecho de que en los pliegos se hiciera constar que no cabía recurso especial en materia de contratación al establecerse en los mismos que el importe de los gastos de primer establecimiento no ascendían del importe de 500.000 euros, mínimo para el acceso al mencionado recurso. Y ello porque nada obstaba, como hizo el concejal, a que se interpusiera dicho recurso cuestionando dicha cuantía, manteniendo que superaba el límite para el acceso al recurso especial. Ninguna indefensión, ni quiebra del principio de confianza legítima concurre. En consecuencia la Sala entiende que el recurso se interpuso de forma extemporánea, y el TACPA debió declarar la inadmisibilidad del recurso especial.

No parece muy coherente el razonamiento del TSJ, pues de una parte admite la legitimación del concejal para interponer el recurso especial, en base a una jurisprudencia sentada para la interposición del recurso contencioso administrativo, y, en consecuencia, extendiendo las reglas del recurso contencioso administrativo al recurso especial en materia de contratación. Pero, si se extienden las reglas del contencioso a las del recurso especial (citando una jurisprudencia que ha sido emitida pensando en el contencioso), también se deberían extender las reglas del plazo de dos meses y no el especial de quince días. De manera que debería haberse entrado en el fondo del asunto, que a la postre es lo que importaba. Para lo que se quiere, una regulación y para lo que se quiere, otra. Sorprende además, no que se anule el acuerdo, sino que se considere demandado al concejal recurrente ante el TACPA (que recurrió en vía administrativa, que no en la vía jurisdiccional), a quien se termina imponiendo las costas.

III. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón[4]

A. **Formalización del contrato, sin respetar el plazo que establece el art. 156.3 TRLCSP** (**Acuerdo 2/ 2015, de 8 de enero**)

Si la interposición del recurso especial contra el acto de adjudicación de un contrato comporta la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación, y por lo tanto de la eficacia de dicha adjudicación –pues en otro caso ca-

4 Durante el año 2015 se interpusieron en Aragón 111 recursos especiales en materia de contratación ante el TACPA, que dieron lugar a un total de 111 acuerdos. El Tribunal celebró 59 sesiones. Los acuerdos sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, se reseñan en el Informe correspondiente de este *Anuario.*

recería de razón de ser y de utilidad el recurso–; se deriva inequívocamente que durante la tramitación del recurso especial el acto de adjudicación no tendrá eficacia jurídica y no podrá procederse a la formalización del contrato. Esta interpretación, llevó a este Tribunal en su Acuerdo 55/2013, de 1 de octubre, a sancionar la nulidad del contrato como consecuencia de la nulidad de la adjudicación.

B. **Utilización indebida del procedimiento negociado** (**Acuerdo 8/2015, de 16 de enero**)

El valor estimado del contrato –105.986,74 euros IVA excluido–, en ningún caso permitía acudir, como hizo el órgano de contratación, al procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, limitado por el art. 177.2 TRLCSP a aquellos contratos cuyo valor estimado sea inferior a 60.000 euros. Tampoco ese valor permitía acudir al procedimiento negociado con publicidad, pues en todo caso se supera el valor estimado de 100.000 euros recogido como límite en el apdo. e) del art. 174 TRLCSP. Conviene advertir, además, que aun por la cuantía, no hay libertad de elección de procedimiento, pues debe motivarse por qué se elige frente a otros procedimientos ordinarios (art. 109.4 TRLCSP). Y como declara la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de octubre de 2010, (C-337/1998) Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa, «las negociaciones constituyen la característica esencial de un procedimiento negociado de adjudicación de contrato [...]». Por ello, todo procedimiento negociado —con o sin publicidad— debe justificar esta conveniencia de negociación y, desde la flexibilidad (Resolución 231/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales) diseñar sus características. Obviamente, durante la negociación los poderes adjudicadores velarán para que todos los licitadores reciban igual trato, por lo que no podrán facilitar, de forma discriminatoria, información que pueda dar ventajas a determinados licitadores con respecto a otros. Y tampoco revelarán a los demás participantes en la negociación las soluciones propuestas por uno de los participantes, u otros datos confidenciales que este les comunique, sin el acuerdo previo de este. Por supuesto, el pliego y la invitación deberán referir los criterios de negociación del contrato, su ponderación y método de negociación y cualquier otro requisito especial para participar y negociar en igualdad en la adjudicación del contrato.

C. **Confidencialidad de la oferta** (**Acuerdo 10/2015, de 20 de enero**)

En la coexistencia y equilibrio necesarios entre el derecho de confidencialidad y el principio de transparencia, se apoyan los Tribunales administrativos de contratos (entre otros, Acuerdo 8/2013, de este Tribunal) para concluir que la obli-

gación de confidencialidad no puede afectar a la totalidad de la oferta realizada por el adjudicatario, habida cuenta que el propio art. 140.1 TRLCSP garantiza que este deber de confidencialidad no debe perjudicar el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad e información que debe darse a candidatos y licitadores, obligaciones entre las que se encuentran incluidas las enumeradas en el art. 151.4 TRLCSP. Sobre el alcance de la confidencialidad también afirma el precitado Informe 15/2012 lo siguiente: «De acuerdo con lo anterior, la extensión de la confidencialidad a toda la propuesta por un licitador es improcedente y, en caso de que se produzca, corresponderá al órgano de contratación determinar aquella documentación de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos técnicos o comerciales o no se corresponde con aspectos confidenciales, siendo necesario que se justifique debidamente en el expediente. A estos efectos, es evidente que los secretos técnicos o comerciales son la materia genuinamente confidencial, por ejemplo propuestas de ejecución que contienen políticas empresariales que constituyen la estrategia original de la empresa y que no debe ser conocida por los competidores, porque constituiría una afectación a sus estudios propios, su formulación original de carácter técnico, de articulación de medios humanos o de introducción de patentes propias». La jurisprudencia ha concretado el concepto de secretos técnicos o comerciales como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para: la fabricación o comercialización de productos; la prestación de servicios; y/o la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación.

D. **Habilitación empresarial para la realización de actividades, requisito de capacidad** (**Acuerdo 26/2015, de 24 de febrero**)

Esta habilitación, cuya ubicación adecuada hubiera sido el PCAP y no el PPT –ex art. 68.3 RGLCAP–, se exige en el marco del art. 54.2 TRLCSP, que establece que «Los empresarios deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato». Como este Tribunal ha mantenido en anteriores Acuerdos, por todos Acuerdo 59/2014, de 8 de octubre, nos encontramos ante la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trate, que funciona como requisito de capacidad y no de solvencia. Es decir, lo que pretende el legislador al exigir este requisito, es evitar que el sector público contrate con quienes no ejercen la actividad en forma legal (como señala el Informe 1/2009, de 25 de septiembre de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado).

E. **Falta de legitimación de partidos políticos** (**Acuerdo 28/2015, de 3 de marzo**)

Es a todas luces evidente, que el recurso especial, no está concebido para garantizar la participación en los debates parlamentarios, en las Cortes de Aragón, a los que los Grupos y Diputados tengan derecho. Como afirmó este Tribunal, en su Acuerdo 66/2013, de 15 de noviembre, «la legitimación nunca puede acoger pretensiones que se basen en intereses ajenos a la tutela contractual». Cuestionar la calificación jurídica de un contrato, con el objeto y fin de que sea objeto de debate parlamentario en las Cortes de Aragón, no sólo acredita la falta de legitimación, por inexistencia de interés directo; sino que está fuera del alcance de la competencia objetiva del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Y, además, no alcanza a ver este Tribunal, de qué manera, en el supuesto de que asistiera razón al recurrente en la calificación del contrato, una resolución de este Tribunal garantizaría su intervención en el contrato, tal y como se afirma. Es oportuno recordar, en este sentido, que el Tribunal Supremo, en relación con la legitimación de los partidos políticos, para intervenir en los procesos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y desde el análisis de la perspectiva constitucional, tiene sentado, con rotundidad, que reconocer tal legitimación para impugnar las actuaciones de la Administración contrarias a los planteamientos ideológicos reflejados en sus idearios políticos, sería tanto como reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad, lo que en su opinión contravendría la LJ y convertiría la jurisdicción contencioso-administrativa en un foro de discusión política, lo que considera reprobable.

F. **Legitimación de los sindicatos** (**Acuerdo 29/2015, de 3 de marzo**)

La legitimación no puede «extenderse» más allá de la lógica del beneficio o interés que la posible estimación comportaría para los trabajadores a los que se refiere el sindicato recurrente. Así, solo existe causa para que se analicen las consecuencias jurídico laborales que pueden derivarse del nuevo régimen de gestión del Hospital de Alcañiz, pero no las relativas a la conceptuación o tipificación del contrato, ni las del cálculo de su valor estimado, cuestiones claramente ajenas a la lógica de la necesaria relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, caracterizada por el beneficio o la eliminación de un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. La ventaja concreta y efectiva solo puede predicarse de las relaciones laborales de los trabajadores no clínicos del Hospital de Alcañiz. Y, por ello, a estos extremos se ciñe la legitimación del sindicato recurrente.

G. **Posibilidad de ampliar el plazo de presentación de documentación justificativa de requisitos** (**Acuerdo 43/2015, de 8 de abril**)

En la teoría general del Derecho, la distinción entre «perentoriedad» e «improrrogabilidad» de los plazos, —categorías que pertenecen al Derecho procesal—

se refieren a la potestad procesal de ampliarlos o no. Un plazo es prorrogable si está dentro de la potestad del juez su ampliación; y es perentorio, si por su mero transcurso, la parte pierde el ejercicio de su derecho, pues se trata de una sanción a la inactividad procesal de un litigante. Sin embargo, esta distinción propia del Derecho procesal, es inaplicable, en sentido estricto, tanto en el procedimiento administrativo, como en el procedimiento contractual, porque en ambos la Administración, o el poder adjudicador, actuarían en tal caso en el doble carácter de juez y parte. De ahí que pueda afirmarse que, en términos generales, en el procedimiento administrativo todos los plazos son prorrogables, salvo previsión legal en contra. El TACPA reitera, que el plazo de diez días establecido en el art. 151.2 del TRLCSP, puede ser objeto de ampliación conforme a lo dispuesto en el art. 49 LRJPAC, regla aplicable a todo poder adjudicador, sea o no Administración pública, ya que la normativa supletoria no resulta, en este caso, contraria al contenido general y principios generales que inspiran la normativa aplicable en primer lugar. En este supuesto existió una solicitud de ampliación del plazo, para la acreditación del aval, presentada antes de la finalización del plazo inicial; que no fue atendida y no se trasladaron las causas que hacían improrrogable el plazo de acreditación. La decisión adoptada, por la que se declara retirada la oferta de la recurrente, resulta desproporcionada, y contraria a Derecho. Pues, cuando un licitador se dirige al órgano de contratación solicitando, de forma fundada, la actuación del mismo en un sentido concreto, los principios de buena fe y de confianza legítima exigen que, motivadamente, se conceda, o se deniegue. Pero siempre se debe resolver.

H. **Criterios que suponen restricción de competencia, la dispersión geográfica debería obligar a contratar por lotes** (**Acuerdo 60/2015 de 15 de mayo**)

Si los criterios que suponen una limitación al principio de concurrencia, deben ser considerados ilegales, tal y como ha declarado la STJUE de 15 de octubre de 2019, *Acoset,* al advertir que todo procedimiento de licitación debe generar la concurrencia. Y esto es lo que sucede con el criterio objeto de análisis, pues evidentemente favorece a «grandes» operadores económicos, con capacidad de adscribir ese importante número de equipos, por lo que su directa aplicación comporta un indebido cierre del mercado. Conclusión que se constata al ser solo una empresa la que ha presentado oferta a la licitación, lo que es un indicio claro –a modo de las denominadas por la Comisión Europea «banderas rojas»–, de indebida tramitación del procedimiento y de quiebra del principio de eficiencia, al no existir concurrencia de ofertas que permita una adecuada economía de escala. Sorprende, además, que una única empresa haya acudido al procedimiento cuando, solo en Aragón, son 43 las mercantiles clasificadas en el Grupo, subgrupo y categoría exigidas. Esta conclusión no queda desacreditada por

la característica de dispersión geográfica de los caminos en los que se realizan las obras. Más bien al contrario, pues tal circunstancia, inequívoca en sí misma en cuanto elemento fáctico, a lo que debería obligar es a una licitación con varios lotes, ajustados a la realidad de la prestación, lo que favorece una mejor y más adecuada competencia. Exigencia que deriva de la correcta aplicación del marco normativo vigente, pues la Directiva 2014/24, ya en vigor (aunque no transpuesta), establece la regla general de licitar en lotes (considerandos 78 y 79 y art. 46). Y no puede alegarse la no existencia de obligación legal nacional, pues como es conocido, la jurisprudencia del TJUE (STJUE de 18 de diciembre de 1997, *Inter Environnment Wallonie*, y de 4 de julio de 2006, *Adeneler*) declara que deben aplicarse las Directivas en vigor no transpuestas en tanto no suponga interpretación *contra legem*. Por ello, la regla clara de la Directiva de 2014, obligaría en este caso a establecer lotes concretos, fijando en cada uno de ellos la solvencia adecuada. Criterio que, con acierto, ha dictaminado y argumentado con precisión el Informe 19/2014, de 17 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña.

I. **La declaración de que una oferta anormal se halla justificada corresponde al órgano de contratación, sobre la base de informes técnicos emitidos por escrito** (**Acuerdo 71/2015, de 26 de junio de 2015**)

Los informes que validan las aclaraciones sobre la viabilidad de una oferta, deben emitirse por escrito, como indica el Acuerdo 21/2013, de 30 abril de 2013, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Y, en cuanto a la competencia, la verificación de la viabilidad de una oferta, inicialmente calificada como anormal o desproporcionada, ninguna duda cabe que la ley atribuye tal competencia al órgano de contratación. En este sentido se expresan los arts. 151.4 TRLCSP y 22 del Real Decreto 81/2009, de 8 de mayo.

J. **Régimen de modificación del contrato en el PCAP. No puede obligarse a asumir la modificación al contratista. Necesidad de precisar las causas de modificación: imprevisibilidad e imprevisión** (**Acuerdo 76/2015, de 20 de julio**)

La modificación del contrato no es posible, aun cuando concurran los requisitos habilitantes, cuando no se encuentre entre los pactos del contrato, ni se pueda inferir de forma clara su significado y funcionamiento. El TJUE insiste en que los anuncios y pliegos deben tener una clara redacción para que todo posible licitador, normalmente informado y experimentado, y razonablemente diligente, tenga la oportunidad de hacerse una idea concreta de las obras que deben realizarse, así como de su localización, y de formular, consecuentemente, su oferta. Así, el pliego debe determinar y diseñar sus modalidades (cuantía máxima, sistema

de fijación de precio, partida en la que es posible el modificado, procedimiento, etc.), de forma clara, precisa e inequívoca. Y debe respetar la equivalencia de las prestaciones pactadas. De hecho, la STJUE de 13 de enero de 2005 (Comisión / España) entiende –apdo. 43– que el precio es un elemento esencial y que, por ello, una condición que permite el incremento en un diez por ciento, «no puede considerarse una modificación no sustancial de las condiciones originales del contrato». El Tribunal advierte que la imprevisión debe referirse a imprevisibilidad en sentido estricto y no a la mera imprevisión aún por falta de diligencia, como recuerda la referida STJUE de 29 de abril, de 2004, *Succhi di Frutta* «un poder adjudicador diligente que desempeñe normalmente su actividad debería haber previsto atenerse a las condiciones para su adjudicación» (apdos. 116-118). El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* no nos ofrece una definición de contenido estricto para el término «imprevisibilidad», al que hace referencia el art. 107.1.b) TRLCSP. Nos explica, sin embargo, que imprevisibilidad equivale a la cualidad de imprevisible; y de imprevisible dice el Diccionario que es aquello que no se puede prever. Y prever, es ver con anticipación, conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder. De manera que prever equivale a predecir, vaticinar, presentir, pronosticar o adivinar. De donde se deriva que la cualidad de imprevisible, la imprevisibilidad, es la cualidad de no poder ver con anticipación, presentir o pronosticar lo que sucederá después. Por el contrario, la «imprevisión» es cosa muy distinta, es la falta de previsión o reflexión. Es decir, equivale a descuido, desidia, despreocupación, falta de cuidado, imprudencia, negligencia, omisión. Y así, en el ámbito de la contratación pública, y en aplicación del mencionado precepto legal, la imprevisibilidad que da lugar a la modificación del contrato, o el reconocimiento de circunstancias que no fueren previsibles, requiere la conjunción de los siguientes requisitos: a) Que dichas circunstancias sobrevengan a la fecha de iniciación del contrato, de manera que con anterioridad a dicho momento no pudieran anticiparse; y b) Que sean jurídicamente inevitables para el contratista y no obedezcan, o se hayan producido, como consecuencia de imprevisión, negligencia o impericia, en el momento de la redacción del proyecto o en cálculo de los costes del mismo. Tampoco se precisa que el hecho imprevisible sea un hecho extraordinario, sino que es suficiente el desconocimiento objetivo de su futura producción. Desde estos parámetros debe ser analizada la «singular» previsión del pliego impugnado, que exige que un licitador asuma el impacto económico de una modificación si esta no supera el diez por ciento del presupuesto de ejecución material. Previsión que resulta manifiestamente ilegal y que, *per se*, vicia de nulidad de pleno derecho a todo el pliego. Es ilegal que un licitador asuma el impacto de una modificación contractual, porque se rompe con el principio esencial de equivalencia del contrato, sin que se pueda encajar en los parámetros del riesgo empresarial

(o riesgo y ventura). La incertidumbre del mayor costo de un contrato público de obra resulta contraria al propio sistema de retribución que el TRLCSP establece de forma obligatoria.

K. **Fórmula de valoración del precio que impide obtención mejor oferta económica. Impugnación en la fase de adjudicación de aspectos del PCAP** (**Acuerdo 94/2015, de 26 de octubre**)

Este acuerdo se reproduce íntegramente en la sección Documentación de este *Anuario*.

L. **Requisitos para ser considerado poder adjudicador, Mercazaragoza** (**Acuerdo 104/2015, de 9 de diciembre**)

El concepto de poder adjudicador es de fundamento europeo y debe ser interpretado desde la lógica funcional del concepto, respetando los criterios que sobre el mismo ha fijado la jurisprudencia del TJUE, que no se pueden desconocer ni «reinterpretar» desde visiones nacionales. Esta doctrina del TJUE es fuente interpretativa de obligado cumplimiento, y tiene por función limitar aquellas opciones que puedan contravenir las reglas de la Unión Europea. Además, el art. 1 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, recuerda la obligación de respetar la jurisprudencia del TJUE. El concepto de «organismo de Derecho público», como concepto del Derecho de la Unión –que pretende el doble objetivo de apertura a la competencia y de transparencia–, debe recibir una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión Europea, y se define desde un punto de vista funcional, con arreglo exclusivamente a los tres requisitos acumulativos que enuncia el art. 1, letra b), párrafo segundo, de las Directivas 93/36 y 93/37 (véanse, en este sentido, las Sentencias *Mannesmann*, de 15 de enero de 1998, apdos. 20 y 21; de 12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau* y otros, apdos. 51 a 53; de 15 de mayo de 2003, Comisión / España, apdos. 52 y 53, de 16 de octubre de 2003, Comisión / España, y de 13 de enero de 2007, apdo. 27).

El art. 2.4 de la Directiva 2014/24/UE, de contratación pública (con definición similar a la que recogía el art. 1.9 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004), define qué es «organismo de Derecho público» a los efectos de su consideración como poder adjudicador[5], así como sus requisitos. Estos tres requisitos son cumplidos de

5 Son tres los requisitos que se exigen para la calificación como poder adjudicador. Criterios que tienen carácter acumulativo y que deben cumplirse conjuntamente –así lo ha afirma-

forma indubitada por Mercazaragoza: tiene personalidad jurídica, el control es público al ser una empresa de capital íntegramente público, y realiza una actividad de interés general y no exclusivamente industrial o mercantil. En consecuencia, Mercazaragoza tiene la condición de poder adjudicador no Administración Pública (art. 3.3.b) TRLCSP) y, por ello, sus contratos, pueden ser objeto de control mediante recurso especial, ante este Tribunal administrativo.

M. **Oferta económica e IVA** (**Acuerdo 106/2015, de 16 de diciembre**)

Dos son las normas que aparecen en colisión, o en contradicción literal. De una parte el art. 88 Uno de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante LIVA), que formalmente no ha sido derogado; y de otra parte, el art. 87.1 y 2 del TRLCSP. En principio, de una interpretación literal, es evidente que el art. 87 TRLCSP se refiere al precio sin contemplar el IVA, que, en todo caso, se debe indicar como partida independiente. Y, de otra parte, del art. 88 LIVA, parece deducirse lo contrario. Ahora bien, la interpretación de estas normas debe hacerse atendiendo al marco de la contratación pública en el Derecho de la Unión Europea y, en este sentido, es claro y meridiano, que el Derecho europeo, para determinar la oferta económica más ventajosa, se centra en el valor de la prestación objeto del contrato, excluyendo el IVA, puesto que este es un elemento a añadir al valor de la prestación, variable (según los sujetos o los países) y cuya valoración como coste resulta de

do reiteradamente el TJUE en diversas Sentencias (STJUE de 15 de enero de 1998, asunto C-44/96, de 1 de febrero de 2001, asunto C-237/99, y de 22 de mayo de 2003, asunto C-18/01)–:

1. Que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil; a tal efecto, un organismo que opera en condiciones comerciales normales, tiene por objeto obtener un beneficio y soporta las pérdidas asociadas al ejercicio de su actividad, no tiene la finalidad de satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil. Es decir, que sin riesgo empresarial en la gestión se cumplirá siempre este requisito (interpretación fijada por la STJUE de 16 de octubre de 2003, en relación a la empresa pública española SIEPSA).

2. Que esté dotado de personalidad jurídica propia. Resultando indiferente el que sea pública o privada, como ha determinado el TJUE (así se expresa de forma clara en la STJUE de 15 de mayo de 2003, en la que se condena al Reino de España).

3. Que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público; o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos; o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.

difícil cuantificación a priori. Es suficiente leer los arts. 7, 8 y 9 de la Directiva 2004/18/CE y los arts. 16 y 17 de la Directiva 2004/17 (ambas ya derogadas); o los arts. 4, 5 y 6 de la Directiva 2014/24/UE; arts. 15, 16 y 17 de la Directiva 2014/25/UE y arts. 8 y 9 de la Directiva 2014/23/UE, para advertir que las reglas de valoración de los contratos, establecidas por las Directivas comunitarias, explícitamente excluyen el IVA en la valoración de los contratos. Y así lo reconoce la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que en su Disposición Adicional vigésima encomienda al Gobierno la elaboración de un Informe sobre inclusión del IVA en los procedimientos de contratación pública. Luego, desde un punto de vista de «interpretación auténtica» de la ley, de la interpretación que lleva a cabo el propio legislador, es evidente que el precio en los procedimientos de contratación no incluye el IVA, precisamente por aplicación de la normativa comunitaria. La «interpretación auténtica» se contrapone a la «interpretación no-auténtica», siguiendo la doctrina jurídica, se entiende por interpretación auténtica aquella llevada a cabo por los órganos de creación y aplicación del Derecho (legislador y jueces, ambos en sentido amplio). Por su parte, la interpretación no-auténtica, es la realizada por las personas no autorizadas por el propio Derecho. La interpretación auténtica es la única, o, al menos, la más relevante para el Derecho. Y frente a la interpretación auténtica del legislador, nada puede oponer este Tribunal administrativo. Y en la normativa comunitaria la exclusión del IVA, en la valoración del precio, encuentra su razón de ser, según se dice en el Informe del Gobierno remitido a la CNMC –y así se afirma en el propio Informe de la CNMC referido en este acuerdo–, entre otras razones: a) Porque la inclusión del IVA en el procedimiento de valoración de las ofertas puede provocar una discriminación en las entidades no exentas, discriminación no querida por el Derecho de la Unión Europea en materia de contratación, ya que supone la toma en consideración de elementos basados en las condiciones de los licitadores, no teniendo en cuenta los elementos económicos relacionados con la prestación objeto del contrato. b) Porque cuando se quiebra la neutralidad del IVA por la vía de la exención es imposible establecer un mecanismo objetivo (aunque lo permitiese la normativa comunitaria) en los procesos de contratación que, teniendo en cuenta las características de los licitadores, permitiera homogeneizar las ofertas a efectos de garantizar que el impacto del IVA es neutral en el proceso y asegurar así el cumplimiento del principio de igualdad de trato. De manera que cuanto argumenta el informe del órgano de contratación, pudo sostenerse y mantenerse hasta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Pero no a partir de la Disposición Adicional vigésima de dicha norma, pues implica ir contra la interpretación que realiza el propio legislador, acerca de que el precio de los procedimientos de contratación pública no lleva incluido el IVA.

2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón[6]

A. **Incorporación de cláusulas de contenido social, laboral y medio ambiental en los Pliegos que rigen las licitaciones de los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón**

Según el Informe 1/2015, de 17 de marzo, de la Junta de Aragón, la inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de cláusulas de contenido social, laboral y medioambiental, no vulnera el ordenamiento jurídico español, ni el Derecho de la Unión Europea, siempre que no sean discriminatorias y se respete el principio de publicidad. En todo caso, la decisión sobre su concreta incorporación en una licitación, salvo que se adopte una norma reglamentaria de obligado cumplimiento en tal sentido, corresponderá al órgano de contratación, valorando las circunstancias de la concreta licitación.

B. **Necesidad del criterio precio como criterio de valoración y circunstancias excepcionales para su no inclusión. Alcance de las mejoras, su posible consideración como oferta desproporcionada y la posibilidad de cubrir finalidades más allá del presupuesto de licitación**

Para el Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta de Aragón, el criterio precio debe ser, con carácter general, uno de los componentes necesarios para conseguir una comparación de ofertas correcta de cara a la determinación de la oferta económicamente más ventajosa. En todo caso, de forma excepcional y con motivación detallada –precisando en el expediente las causas que así lo justifiquen, que deberán estar vinculadas necesariamente al objeto del contrato– se podrá prescindir de dicho criterio. La inclusión del criterio mejoras con la intención de agotar el presupuesto y «ampliar» el objeto de la licitación –con independencia de que se prescinda, o no, del criterio precio–, no solo es contraria al principio de eficiencia/economía, sino que, además, vulnera el principio de igualdad de trato. El sistema de determinación de anormalidad de una oferta debe estar expresamente incluido y regulado en los pliegos, sin que sea posible, a posteriori, realizar interpretaciones analógicas. Si nos encontramos ante un supuesto en el que, de forma excepcional y motivada, el precio no se incluye entre los criterios de adjudicación, no se podrán incorporar a los pliegos parámetros de desproporción de ofertas vinculados al mismo. Sin perjuicio de que, en este caso, puedan establecerse parámetros de desproporción vinculados a otros criterios, como por

6 La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón emitió durante el año 2015 veinte informes y una recomendación.

ejemplo, el plazo. El presupuesto de licitación de una obra debe coincidir necesariamente con el presupuesto que figura en su proyecto. En consecuencia, y ya que la certificación de obra debe considerarse como un acto de constancia o dación de fe por el que la Administración acredita fehacientemente la obra que realmente ha realizado el contratista y el valor que la misma tiene, los precios a certificar son los ofertados por el licitador (pues fueron estos los tenidos en cuenta al seleccionar su oferta), que forman parte del contrato celebrado y que, por ello, vinculan a todas las partes. Otra opción supondría una evidente alteración de los principios de economía y eficiencia, que comporta la nulidad.

C. **Inejecución de mejoras ofertadas. Consecuencias sobre el precio del contrato**

Según el Informe 4/2015, de 17 de marzo, de la Junta de Aragón, las mejoras como criterio de adjudicación –vinculadas al objeto de la prestación– pretenden aportar, sin alterar el objeto del contrato, un valor añadido en relación con los aspectos que se consideren susceptibles de ser mejorados, en función de lo que los pliegos hayan permitido y preservando siempre el principio de igualdad de trato. En principio, y por definición, una mejora ofertada y admitida por la Administración no puede ser objeto de modificación, salvo que la naturaleza de la misma lo permita, esté previsto en el Pliego y ambas partes estén de acuerdo. La sustitución de las mejoras por otras no previstas, o su inejecución, si fuera, o pudiera ser, objeto de modificación contractual por cumplir con los presupuestos habilitantes, debe tramitarse de conformidad con las previsiones de los arts. 105 a 107 TRLCSP, con la instrucción del procedimiento contradictorio que la ley requiere. En todo caso, la no ejecución de una mejora por causa imputable al contratista, constituye un evidente incumplimiento contractual, al que se aplicarán las consecuencias previstas en la Ley. La Administración no puede, de forma unilateral, detraer (minorar) de la certificación, el importe de la mejora del precio del contrato, cuya ejecución no ha sido exigida por la Administración, pues tal actuación estaría al margen del contrato, y de los principios que rigen la ejecución del mismo. Es necesario ajustar el régimen de las mejoras como criterios de adjudicación a lo que realmente represente un valor adicional para el contrato y, posteriormente, extremar el control y seguimiento de su ejecución, asegurando su efectivo cumplimiento y materialización.

D. **Posibilidad de realizar obras de electrificación por convenio, cuando se trata de prestaciones que constituyen el objeto de un contrato**

Para el Informe 5/2015, de 12 de mayo, de la Junta de Aragón, la doctrina iuspublicista española afirma, de manera reiterada, que en el Derecho español, el término convenio es utilizado, frecuentemente, como un concepto meramente descriptivo, que no pretende remitir a una precisa naturaleza jurídica de la figu-

ra a la que se refiere, sino sólo expresar que en la formación de dicho acto jurídico intervienen voluntades concurrentes de dos o más sujetos. Cuál sea el valor que a esas voluntades deba conferirse y, en concreto, si de la mencionada concurrencia de dichas voluntades hay que concluir que estemos ante un verdadero contrato, es una cuestión que no se puede responder a partir, exclusivamente, de que el ordenamiento o las partes se valgan del término convenio. Tanto en las relaciones entre Administración y ciudadano, como en las que se entablan entre Administraciones Públicas, la designación de un acto jurídico con conceptos como los de convenio, pacto, protocolo, acuerdo, compromiso, concierto, convención, contrato, o alguno semejante, muchas veces pretende, más que remitir a un determinado régimen jurídico, evitar un pronunciamiento expreso sobre la precisa naturaleza de aquello que se sitúa bajo estos términos. Por lo general, los negocios jurídicos bilaterales en el Derecho público se suelen clasificar, habitualmente, en contratos y convenios. El término contrato, designa un acuerdo de voluntades entre dos personas, a través del cual una se obliga a cumplir algo determinado, que constituye el objeto de su prestación, a cambio de un precio, que es la contraprestación que permite apreciar la onerosidad del negocio. El convenio, por su parte, es un instrumento por el que se otorga cobertura formal a una gran variedad de actos, y que puede definirse como el concurso de voluntades, entre dos o más partes, para colaborar en la consecución de finalidades de interés común, desde una posición de igualdad, formalizada por escrito. La primera obligación que incumbe, a quien deba calificar, desde el punto de vista jurídico, cualquier negocio jurídico de carácter bilateral –con independencia del *nomen iuris*, que se otorgue al documento en que se encuentre formalizado, un convenio, pacto, protocolo, acuerdo, compromiso, concierto, convención, o contrato, etc.– es preguntarse sobre la verdadera naturaleza jurídica del negocio que se esconde tras estas expresiones, y recordar, como afirma la STS de 6 de febrero de 1989, que: «Los convenios jurídicos son lo que legalmente son y no lo que semánticamente puedan significar». No es posible suscribir convenios cuyo objeto se halle comprendido en el ámbito objetivo de aplicación del TRLCSP.

E. **Arrendamiento con opción de compra de un bien inmueble patrimonial municipal. Régimen jurídico aplicable y procedimiento**

Para el Informe 6/2015, de 12 de mayo, de la Junta de Aragón, los bienes patrimoniales municipales pueden ser objeto de explotación a través del negocio atípico de arrendamiento con opción de compra. La naturaleza jurídica de dicho contrato es la de un contrato patrimonial, que se rige por su legislación específica, estando excluido del ámbito objetivo de la legislación de contratos. No obstante, esta exclusión no es absoluta, siendo de aplicación en todo caso los principios generales de la contratación pública y la regulación de la disposición

adicional segunda TRLCSP, sobre la competencia de los órganos municipales para la celebración de los contratos. De conformidad con la legislación patrimonial básica aplicable a los contratos de enajenación de los bienes municipales, el procedimiento de adjudicación de un arrendamiento con opción de compra es la subasta pública. No puede aplicarse a las edificaciones la posibilidad de enajenación directa prevista en el art. 188.4 LAL, para la enajenación de terrenos o parcelas de polígonos industriales, en el caso de quedar desierta la licitación. Ni aplicar supletoriamente el régimen de enajenación directa del art. 137.4 LPAP.

F. **Naturaleza jurídica de la Feria de Zaragoza a efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación pública**

Para el Informe 7/2015, de 12 de mayo, de la Junta de Aragón, la Feria de Zaragoza, tiene carácter de poder adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública, pues tiene personalidad jurídica propia, está bajo control público y satisface necesidades de interés general, que no tienen carácter industrial o mercantil, en los términos desarrollados en el informe. En la preparación de sus contratos sujetos a regulación armonizada, se someterá al art. 137.1 TRLCSP que dispone que serán aplicables los arts. 117, en cuanto al establecimiento de prescripciones técnicas, 118 a 120 y 112.2.b) sobre reducción de plazos por motivos de urgencia, y en cuanto a su adjudicación, se le aplicarán las normas establecidas para la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas con las salvedades que recoge el art. 190 TRLCSP. Para los contratos por debajo del umbral adoptará las instrucciones a que se refiere el art. 191 TRLCSP.

G. **Anteproyecto de Ley de contratos del sector público**

El Consejo de Ministros conoció, el 17 de abril de 2015, el Anteproyecto de Ley de contratos del sector público, en el trámite previsto en el art. 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sometió a informe de la Junta Consultiva de Aragón, que emitió un extenso informe sobre dicho documento: el Informe 8/2015, de 20 de mayo, de la Junta de Aragón, que contiene importantes consideraciones tanto de fondo como de forma, sobre el mencionado texto.

H. **Prohibiciones de contratar aplicables a las sociedades en las que participen miembros de una corporación municipal**

A los Alcaldes y Concejales les resulta de aplicación el art. 60.1.f) TRLCSP en todos sus términos, de forma que están incursos en prohibición de contratar para aquellos contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal, o de establecimientos de ella dependientes. La participación en el capital social de las personas jurídicas, solo será relevante a efectos de determinar la prohibición de contratar prevista en el art. 60.1.f) TRLCSP, si supera el

10% de las participaciones de la entidad. Así se desprende del Informe 11/2015, de 30 de septiembre, de la Junta de Aragón.

I. **Relación de servicio de los funcionarios públicos y contratos regulados en la legislación laboral excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP**

Según se desprende del Informe 12/2015, de 30 de septiembre, de la Junta de Aragón, la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral, se encuentran excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP. En consecuencia, no les son de aplicación las prohibiciones de contratar del art. 60 de dicho texto legal. De acuerdo con el art. 4.1.a) TRLCSP, son negocios o contratos excluidos de la aplicación de la ley: La relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral. El personal al servicio de las Administraciones públicas, porque está unido a ellas por relaciones de servicio que tienen carácter administrativo, pero no tienen carácter propiamente contractual; afirma el Tribunal Constitucional, Sentencias de 27 de julio de 1982, 16 de julio de 1987 y 18 de octubre de 1993, que el vínculo entre el funcionario y el Estado es de carácter estatutario y no de carácter contractual. En el contrato las partes asumen un conjunto de derechos y obligaciones que provienen de la celebración de ese contrato, en cambio en la relación estatutaria, los derechos y deberes del funcionario no derivan de un contrato, provienen de la Ley y el Reglamento aplicable. La relación entre Estado y funcionario surge a partir del cumplimiento de una condición (acto condición) que es justamente el nombramiento hecho por la autoridad competente para que el funcionario adquiera tal condición. Y los contratos regulados en la legislación laboral, por el especial carácter tuitivo y social de dicha regulación. La naturaleza del contrato de trabajo, ha sido una de las cuestiones más discutidas en la doctrina jurídica, desde las tesis civilistas, que tratan de enmarcarlo dentro de uno de los contratos tradicionales del Derecho civil, o laboralistas que los consideran como una institución jurídica nueva, un contrato *sui generis* autónomo, de absoluto carácter laboral, un contrato propio del Derecho de trabajo. Ambas relaciones no se someten al TRLCSP y se regulan por sus normas especiales (art. 4.2 TRLCSP). Los menores de edad, carecen de capacidad de obrar para celebrar contratos con las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en el art. 54 TRLCSP, 12 CE y 314 CC.

J. **Posibilidad de incluir en los pliegos que rigen la contratación, cláusulas que favorezcan la contratación con empresas que mantengan una paridad salarial entre sus trabajadores, sin discriminación por razón de sexo**

Según se desprende del Informe 14/2015, de 4 de noviembre, de la Junta de Aragón, la contratación pública socialmente responsable es una herramienta muy eficaz para avanzar en el desarrollo sostenible, y para alcanzar los objetivos sociales de la UE y de los Estados miembros, permitiendo que los poderes adju-

dicadores incorporen a la contratación pública aspectos sociales, entre ellos el cumplimiento de los derechos laborales. De las distintas posibilidades para dar efectividad a la paridad salarial entre los trabajadores, sin discriminación de sexo, a través de la contratación pública, las condiciones especiales de ejecución se perfilan como la mejor opción. Un órgano de contratación que quiera favorecer la contratación con empresas que mantengan la igualdad salarial entre mujeres y hombres, tiene la facultad de incluir en los pliegos que han de regir la contratación condiciones especiales de ejecución relativas a la implantación de medidas de igualdad, ponderando que esta exigencia se ajuste a los criterios de proporcionalidad y de participación de las PYME en la contratación pública, de forma que no restrinja indebidamente la competencia. Igualmente, para combatir la discriminación indirecta, puede incluir condiciones especiales de ejecución que exijan implantar medidas para la conciliación de la vida familiar de los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato. El órgano de contratación puede establecer medidas de control del cumplimiento de las obligaciones laborales, y específicamente de las que se refieren a la igualdad de mujeres y hombres en el trabajo, durante la ejecución del contrato, y definir como causa de resolución su incumplimiento, siempre que se haga con la suficiente precisión y claridad.

K. **El arrendamiento *ad meliorandum*. Pago del precio de un contrato de arrendamiento mediante la ejecución de obras. Acreditación de la disponibilidad de los terrenos para el inicio de las obras. Necesidad de aprobar el proyecto de las obras y su incorporación al contrato de arrendamiento**

No existe ningún inconveniente para que una entidad local celebre un contrato de arrendamiento *ad meliorandum*, en el que la prestación principal debida por el arrendatario consista en realizar reformas, o en introducir mejoras en el inmueble, en sustitución de parte o de toda la renta. El contrato debe tener como principal prestación el pago de una renta en dinero, pero se admite la posibilidad de sustituir, puntualmente, este pago, por una prestación de obra. La cuantía de la renta cuyo pago se va a reemplazar, así como el coste de la obra, se deben conocer al principio y deben quedar reflejados en el contrato de arrendamiento. El proyecto de las obras debe ser parte integrante del contrato de arrendamiento, para lo cual debe ser aprobado con carácter previo a la formalización de este. La certificación de inscripción, bien sea la del Inventario de Bienes de la entidad local, o la del Registro de la Propiedad en que se encuentre inscrito el arrendamiento, acreditan la disponibilidad del inmueble para la ejecución de las obras, a los efectos del art. 126 TRLCSP. Así se desprende del Informe 15/2015, de 4 de noviembre, de la Junta de Aragón[7].

7 El texto completo de este informe se incluye en la sección «Documentos» de este *Anuario*.

L. **Algunas cuestiones derivadas de la incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón**

Para Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta de Aragón, la contratación pública socialmente responsable es una herramienta muy eficaz para avanzar en el desarrollo sostenible, y para alcanzar los objetivos sociales de la UE y de los Estados miembros, permitiendo que los poderes adjudicadores incorporen a la contratación pública aspectos sociales. El modo de alcanzar una contratación pública socialmente responsable admite varias posibilidades, compatibles entre sí. La primera ocasión de integrar aspectos sociales en un contrato público se presenta en el momento de elección del objeto del contrato, o en la fijación de sus especificaciones técnicas. Esta posibilidad es más o menos adecuada no solo en función del tipo de contrato, sino en razón de los específicos objetivos sociales perseguidos, sin que la obligada cumplimentación del CPV constituya un obstáculo a la misma. El carácter dispositivo de las preferencias recogidas en la Disposición adicional cuarta del TRLCSP posibilita que el legislador autonómico pueda ampliar el elenco de entidades beneficiarias, sin que en ningún caso se pueda excepcionar el requisito de que se produzca la igualdad de términos en las proposiciones más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación. Un criterio de adjudicación que valore que la adjudicataria repercuta los beneficios derivados del contrato (o tribute por ellos) en un determinado territorio, es discriminatorio y contrario a los principios generales de la contratación pública. Idéntica consideración merece una condición especial de ejecución en tal sentido. Los Pliegos tipo de Cláusulas Administrativas Particulares de la Administración autonómica posibilitan, pero no obligan, ni debe ser esa su función, la incorporación de consideraciones sociales en las licitaciones que rigen. Los contratos menores admiten la incorporación de consideraciones sociales, pero ello puede exigir trámites procedimentales adicionales sobre los legalmente previstos.

M. **Efectos de las Directivas de contratación pública en la regulación de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, tras la conclusión del plazo de transposición. Posibilidades de desarrollo**

De acuerdo con Informe 17/2015, de 3 de diciembre, de la Junta de Aragón, las Directivas de contratación despliegan, desde su entrada en vigor, efectos jurídicos para los Estados miembros, con valor interpretativo durante el plazo de transposición, y valor de eficacia directa invocables directamente por los ciudadanos tras la finalización del plazo de transposición sin que esta se haya lleva-

do a cabo, siempre que concurran en la regulación los requisitos de concreción e incondicionalidad. Y como indica la jurisprudencia del TJUE, este efecto directo debe ser tenido en cuenta por los poderes adjudicadores, pues de no hacerlo sus decisiones serán ilegales. Los principios que inspiraron la regulación de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, coinciden en gran parte con que inspiran las nuevas Directivas de contratación, entre ellos, la simplificación y la flexibilización. Esta coincidencia supone una escasa afectación de la normativa aragonesa por el efecto directo de las Directivas. La Comunidad Autónoma tiene competencia para desarrollar la regulación europea una vez transcurrido el plazo de transposición, sin ejercicio de esta por el Estado. Sin embargo, dicha competencia queda limitada al desarrollo de las bases en materia de contratación, manteniendo el Estado la titularidad para dictar estas bases.

N. **Algunas cuestiones relativas a la revisión de precios de los contratos públicos tras la aprobación de la ley de desindexación de la economía española**

Hasta que se apruebe el real decreto previsto en el art. 4 LDE, el régimen de la revisión de precios de los contratos del sector público será el previsto en el art. 89 TRLCSP, en su redacción anterior a la LDE, en los derogados arts. 90 a 92 TRCLSP, y en los inalterados 93 y 94 TRLCSP, con las limitaciones que establece la DA 88ª LPGE 2014. No cabe utilizar el IPC, dado su carácter general, como índice a aplicar en las revisiones de precios de los contratos del sector público ni por sí solo, ni en ningún tipo de fórmula que lo contenga. No resulta posible que el precio de un contrato público se indexe a la evolución de precios de bienes y servicios que nada o poco tienen que ver con los costes de la prestación o suministro, por ello cualquier índice de revisión de precios o fórmula que lo contenga, deberá guardar relación con estos y ser suficientemente desagregado para que no englobe variaciones de precios ajenas a la prestación o al suministro. Así se pronuncia el Informe 18/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 3 de diciembre de 2015.

O. **Anteproyecto de Ley de Integridad y Ética Pública. Aspectos relativos a la contratación pública**

El Informe 20/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 3 de diciembre de 2015, tuvo por objeto el Anteproyecto de Ley de Integridad y Ética Pública.

3. Consejo Consultivo de Aragón

A. **La resolución de los contratos**

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

Son varios los dictámenes en materia de resolución contractual, que mantienen la doctrina sentada por el Consejo Consultivo[8], sobresale, entre ellos, el Dictamen 56/2015, de 10 de marzo, relativo a la Resolución del contrato de

8 Dictamen 32/2015, de 24 de febrero. Resolución del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Utebo (Zaragoza) para la ejecución de la obra de edificación, urbanización e instalaciones en zona deportiva municipal. Dictamen 43/2015, de 24 de febrero. Resolución del contrato de suministro de dos camiones destinados a la recogida de residuos sólidos urbanos en la Comarca de Sobrarbe. Dictamen 43/2015, de 24 de febrero. Resolución de contrato de servicios de «Ejecución, instalaciones, equipamiento y actividad de un bar restaurante en el Pabellón de Hielo de Jaca» suscrito por el Ayuntamiento de Jaca (Huesca). Dictamen 51/2015, de 10 de marzo. Resolución del contrato suscrito por la Comarca Cuencas Mineras para la ejecución de la obra de «reparación de nave comarcal para eventos, ferias y protección civil. Dictamen 56/2015, de 10 de marzo. Resolución del contrato de obra denominado «construcción del nuevo Hospital de Teruel, su urbanización y conexión con los sistemas generales». Dictamen 287/2015, de 24 de noviembre. Resolución del contrato administrativo de servicios «Realización de los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana de Gallur» suscrito por la Diputación Provincial de Zaragoza. Dictamen 271/2015, de 24 de noviembre. Resolución del contrato de Dirección de Obras de la restauración y acondicionamiento de espacios públicos en el municipio de Sádaba (Zaragoza). Dictamen 269/2015, de 9 de noviembre. Resolución del contrato de obra denominado «Renovación de la red de saneamiento del Campus Universitario de la Facultad de Veterinaria». Dictamen 230/2015, de 2 de septiembre. Resolución del contrato de servicios de Dirección de Instalaciones de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel. Dictamen 229/2015, de 2 de septiembre. Resolución del contrato de servicios de Dirección (arquitecto y arquitecto técnico) de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel. Dictamen 228/2015, de 2 de septiembre. Resolución del contrato de servicios de coordinación de seguridad y salud de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel. Dictamen 165/2015, de 15 de julio. Resolución del contrato de suministros de un camión recolector para la Recogida de Residuos Urbanos suscrito por la Comarca del Cinca Medio (Huesca). Dictamen 179/2015, de 15 de julio. Resolución del contrato para la prestación del servicio de publicidad y comunicación, suscrito por el Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén (Zaragoza).

obra denominado «construcción del nuevo Hospital de Teruel, su urbanización y conexión con los sistemas generales». Considera el Consejo evidente que las exigencias de la crisis económica y la necesaria eficiencia en el gasto público tienen que ser elementos directrices de cualquier comportamiento de cualquiera de las Administraciones públicas, y por ello en la resolución de los contratos, pues el ordenamiento jurídico les conduce obligatoriamente a ese tipo de comportamiento (desde la misma Constitución, en distintos preceptos, y sin citar expresamente la normativa orgánica y autonómica relativa a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera), y hasta es posible que en el caso concreto de que se trata en el Dictamen, esas directrices hayan estado presentes en los comportamientos de la Administración, pero ello no puede ser jurídicamente la piedra de toque para dar un determinado contenido a la solución del problema planteado. No lo puede ser en la propuesta de resolución ni tampoco en el Dictamen del Consejo en tanto en cuanto existe un ordenamiento jurídico que aplicar. El primero de los efectos de la resolución del contrato según el ordenamiento jurídico que debemos aplicar, la devolución de la garantía, es aceptado por la propuesta de resolución y responde a lo previsto por el ordenamiento jurídico aplicable (vid. art. 90.5 LCSP). El ordenamiento jurídico aplicable ordena también que en el caso de la resolución contractual por la demora en la suscripción del replanteo, el contratista tendrá derecho a «una indemnización equivalente al 2 por ciento del precio de la adjudicación» (cfr. art. 222.2 LCSP). Y efectivamente esto es lo que debe seguirse de la resolución del contrato por la causa indicada en el art. 220.a) LCSP. Ahora bien, el precepto citado (art. 222.2 LCSP) indica que el contratista «sólo» tendrá derecho a esa indemnización, por lo que no debe tenerse en cuenta ningún otro concepto indemnizatorio. Con independencia de que, –en cuanto a la licencia de obras e Impuesto de Construcción, Instalación y Obras– la Administración deberá «devolver» al contratista la cantidad pagada por ella al Ayuntamiento de Teruel como consecuencia de la emisión de la licencia de obras por dicha corporación, porque el contratista no puede «recuperarla» en tanto en cuanto el hecho imponible de la tasa no está vinculado a la realización efectiva de la obra; mientras que el contratista podrá recuperar por sí misma (y por tanto no deberá haber devolución de la Administración autonómica) la cantidad pagada por ella al Ayuntamiento de Teruel por la liquidación del Impuesto de Construcción, Instalación y Obras, porque aquí sí que el hecho imponible del Impuesto está vinculado a la realización efectiva de las obras y, por tanto, si estas no se realizan por la causa que fuere (ello es indiferente a la ordenación jurídica del Impuesto), se puede solicitar su devolución al Ayuntamiento de Teruel por parte del contratista.

B. **Interpretación de los contratos**

El Dictamen 197/2014, de 22 de diciembre, Expediente 191/2014. Sobre Interpretación sobre la revisión de precios a los lotes 1 a 4 del Acuerdo Marco para la contratación centralizada de los servicios de telecomunicaciones con destino a los Departamentos y Organismos Públicos, Sociedades Mercantiles Autonómicas, Fundaciones Públicas y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Aragón. En el supuesto objeto de dictamen, el Índice de precios del Sector Servicios de telecomunicaciones, previsto en el contrato, con el cambio de base 2009 a 2010 aplicable al contrato, se pasó de un índice de precios Laspeyres encadenado en el que las ponderaciones se actualizaban cada dos años, a un Laspeyres con actualización anual de ponderaciones, siendo el IPS que está en vigor el índice de precios de base 2010, y los datos se hacen definitivos un año después de su publicación, por lo que el dato de la tasa anual del tercer trimestre de 2012 sería ya definitivo. Y las alegaciones del contratista, consisten en indicar que el índice de precios del sector servicios Base 2006 ya no actualiza los datos al haber sido sustituido por otro índice, sin que en el pliego se contemplara que el índice al que se referenciaba la revisión pudiera ser sustituido por otro y, en consecuencia: «Esa falta de remisión a otro Índice que sustituyera al que estaba previsto hace imposible la aplicación de la revisión de precios solicitada por cuanto en el pliego debe constar expresamente la referencia así como la posibilidad de sustitución o actualización por otro índice, más allá de la intención del órgano de contratación». Igualmente se cita la disposición adicional octogésima de la Ley 22/2013, de 23 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 que, en la interpretación de la UTE, determinaría que no se pudiera referenciar la revisión o actualización de precios a índices generales que se vieran afectados por otros factores o elementos que no son objeto del contrato. Disposición que no resultaba de aplicación al contrato. El Consejo entiende que admitir la interpretación del contratista de la Administración, en relación con la cláusula de la revisión de precios, equivaldría a decir que no habría en este contrato revisión alguna de precios a partir de la desaparición del referenciado expresamente, lo que equivale a interpretar el contrato contra la voluntad de las partes que expresamente pactaron una fórmula de revisión, siendo una de las notas básicas de la doctrina sobre la interpretación de los contratos la del respeto, sobre todo, a la voluntad de las partes. La ausencia formal en los Pliegos a una previsión de sustitución de un índice por otro, no es otra cosa que poner la gramática o la semántica en el lugar del Derecho –la gramática y la semántica formalista– y no tiene, además, ninguna fuerza jurídica pues perfectamente puede ser integrado en ese lugar el Índice que por la voluntad administrativa ha venido a sustituir, a partir de un determinado momento, al hasta ese momento aplicable.

Finalmente, cabe hacer mención al Dictamen 105/2015, de 10 de marzo, en relación a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Tarazona, sobre la legalidad de poder utilizar el procedimiento negociado en la contratación de un arrendamiento con opción de compra de parcelas y naves de propiedad municipal. La cuestión que se suscita ante el Consejo Consultivo, arranca del hecho de que un fedatario público, el registrador de la propiedad en el ejercicio de sus competencias, se opone a elevar a escritura pública un contrato que prevé el aprovechamiento y la enajenación de unos bienes en aplicación de una opción compra ajena al procedimiento de de subasta establecido en el TRRL y en el RBEL. El Consejo Consultivo entiende, en la parcela del ordenamiento jurídico que a él toca interpretar, no existe vicio de nulidad y que no procede, en ningún caso, anular el contrato, lo que no significa necesaria u obligadamente que este pueda ser inscribible en el Registro pues ello compete determinarlo a operadores jurídicos diversos.

Servicios públicos y contratos de servicios

Pedro Luis Martínez Pallarés

En el presente informe se analizan y exponen las novedades normativas, jurisprudenciales y documentales habidas en la Comunidad Autónoma de Aragón en relación tanto con la gestión de los servicios locales como con los contratos de servicios en las entidades locales

I. LEGISLACIÓN

1. Servicios públicos

Si bien el ámbito objetivo de este informe se circunscribe a las novedades normativas acaecidas en la Comunidad Autónoma de Aragón, dada la evidente incidencia que tiene sobre los contratos de gestión de servicios públicos, damos cuenta sucinta de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. En su articulado se efectúa una nueva regulación de la revisión de precios de los contratos del sector público, que afecta a los contratos de gestión de servicios públicos en la medida en que pueden subsumirse en «aquellos otros contratos en los que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años». Obviamos la

exposición de la regulación de la revisión de precios que con carácter general se establece en la nueva redacción del art. 89 TRLCSP, y destacamos la específica incidencia que sobre esta tipología contractual tiene aquella.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares o el contrato deberán detallar la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de adjudicación del contrato. En todo caso en los contratos de servicios públicos la revisión podrá tener lugar transcurridos dos años desde la formalización del contrato, sin que sea necesario haber ejecutado el 20 por ciento de la prestación. El Consejo de Ministros, previo informe de la JCCA del Estado, podrá aprobar fórmulas tipo de revisión periódicas y predeterminada. Si se hubieren aprobado dichas cláusulas tipo no podrá incluirse otra fórmula de revisión diferente en los pliegos o en el contrato.

En concreto el art. 133 del TRLCSP, en la nueva redacción dada por la Ley 2/2015, establece que las PCAG y de PT fijarán las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración. La revisión de tarifas en todo caso se ajustará a lo previsto con carácter general en el Capítulo II del Título II del TRLCSP.

Centrándonos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, establece una nueva redacción del art. 7, apdos. 1, 5 y 6 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratación. Ha de destacarse que la reserva de participación en los procedimientos de adjudicación de contratos de gestión de servicios públicos a centros especiales de empleo, inicialmente prevista a favor de aquellos centros en los que al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados fueran personas con discapacidad que no pudieran ejercer una actividad profesional en condiciones normales, se modifica a favor de aquellos centros especiales de empleo que cuenten con al menos un 30% de los trabajadores en las condiciones mencionadas.

2. Contratos de servicios

Dada su incidencia en la regulación de los contratos de servicios, de forma breve y sucinta, damos cuenta de las novedades normativas que sobre la materia se han aprobado en el ámbito estatal. Particular relevancia tiene la aprobación del Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos de Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, que en desarrollo de lo preceptuado en la Ley 25/2013, de 27 de

noviembre, introduce novedades en relación con la clasificación de las empresas de servicios y con la acreditación de la solvencia, económica y financiera y técnica y profesional, en esta tipología de contratos.

En relación con la clasificación de los contratos de servicios se elimina la obligatoriedad de la misma, debiendo establecerse en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato los requisitos de solvencia económica y financiera, y de solvencia técnica y profesional. En estos casos el empresario podrá de forma indistinta acreditar su solvencia mediante la clasificación en el grupo o subgrupo correspondiente o acreditando el cumplimiento de los específicos requisitos de solvencia exigidos.

Respecto de la acreditación de la solvencia económica se establece el criterio de que se realizará a través del volumen anual de negocios del licitador, relativos al volumen de negocios de los tres últimos años que deberá ser al menos una vez y media el valor estimado o anual del contrato, si la duración fuese o no superior a un año. En el supuesto de los servicios profesionales, el criterio del volumen anual de negocio podrá ser sustituido mediante la disposición de un seguro de riesgos, por importe no inferior al valor estimado del contrato, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas.

Respecto de la acreditación de la solvencia técnica o profesional, se modifica el art. 11 del Reglamento y se amplía a cinco años el plazo para acreditar la experiencia profesional mediante la relación de los trabajos efectuados en el periodo, fijándose como requisito mínimo que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% del valor estimado del contrato, o de su anualidad media si esta es inferior al valor estimado del contrato.

Asimismo se establece en el art. 37 RGLCAP una nueva regulación de los grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios, reduciendo su numero y suprimiendo aquellos subgrupos escasamente utilizados en esta tipología de contratos. Asimismo se establece una nueva regulación de las categorías de clasificación introduciendo alguna nueva categoría.

Por último, respecto de las novedades normativas habidas en la CA de Aragón, las previsiones de la Ley 2/2016, de 28 de enero, anteriormente comentadas, resultan de aplicación igualmente respecto de los contratos de servicios. La previsión por la cual la Ley de Presupuestos de la CA determinará el porcentaje mínimo o máximo del importe de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de su contratación de servicios para su funcionamiento ordinario, se modifica de forma que solo establecerá el porcentaje mínimo, no previéndose un porcentaje máximo apriorístico al respecto.

II. JURISPRUDENCIA

1. Servicios públicos

A. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

a) *ST de 10 de marzo de 2015* (*JUR/2013/385379*). *Revisión de precios concesión de servicio público de transporte. Modificación con efectos retroactivos de la fórmula polinómica*

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido frente a Sentencia del Juzgado contencioso administrativo núm. 4 de Zaragoza estimatoria del recurso interpuesto contra la desestimación presunta de reclamación sobre revisión de costes de servicio y aprobación de certificaciones anuales, ejercicios 2008 a 2009, de la concesión de transporte Garrapinillos Torre Medina por importe de 320.842,582 euros.

La sentencia de instancia afirma que no cabe modificar a *posteriori* con efectos retroactivos la fórmula polinómica determinante de los precios en cada revisión. Dicha posibilidad cabe antes de que el servicio se preste, conforme a lo pactado en la cláusula correspondiente del convenio de subvención de transporte, pero los plazos quinquenales ahí establecidos no son necesariamente imperativos. Si bien cabe la modificación del presupuesto de cálculo no es posible la revisión de la fórmula una vez que se ha solicitado por la contratista la revisión de precios correspondiente, conforme a la fórmula vigente al inicio del servicio, pues no garantiza la reciprocidad y el equilibrio entre las partes del contrato.

La Sala entiende que la cláusula convencional que establece la posibilidad de modificación de la fórmula de cálculo de costes a efectos de fijación de precios no es de modificación obligatoria cada cinco años. La fórmula se modificará o no quedando vinculada tal decisión a las vicisitudes propias del desenvolvimiento y ejecución del contrato. La última modificación fue aprobada en 2005 quedando fuera de toda duda la aplicabilidad de la fórmula fijada en dicho momento a la revisión de precios de 2008, revisión practicada por la contratista correctamente.

Por otra parte tampoco cabe una unilateral aplicación retroactiva de una fórmula revisada, sin previo expediente administrativo al efecto, siendo insuficiente una comunicación de suspensión de revisiones de precios correspondientes a 2008 y 2009.

En consecuencia confirma la sentencia apelada.

b) *ST de 10 de abril de 2015* (*JUR/2015*/120220). *Prórroga del plazo de una concesión tras la realización de mejoras*

Dictada con motivo de recurso apelación deducido contra sentencia del Juzgado contencioso administrativo número 3 de Zaragoza estimatoria del recurso

contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza, denegatoria de la solicitud de prórroga por un plazo de 10 años de concesión del quiosco destinado a bar, sito en el paseo de Sagasta cuya última prorroga vencía el 31 de diciembre de 2010.

El Ayuntamiento de Zaragoza mediante Decreto de 2007 propuso a los concesionarios de quioscos con ocasión de la Expo 2008 poder solicitar una prórroga mayor a la ordinaria, presentando una propuesta contemplando determinados extremos tales como un plan de mejora, lo que así hizo la recurrente ejecutando las mejoras con anterioridad a la Expo. La Sentencia de instancia estima las pretensiones de la actora y considera que dado que cumplió con la realización de las mejoras por un importe relativamente elevado, debe otorgarse la consecuencia jurídica consistente en la ampliación del plazo de la concesión por 10 años más.

La Sala confirma la Sentencia de instancia al entender que con independencia de los incumplimientos de la normativa aplicable en que haya podido incurrir el Ayuntamiento, lo cierto es que en el ejercicio de su potestad de modificación del contrato consideró que por la celebración de la Expo 2008 existía un interés especial en mejorar la imagen, estética y condiciones de la prestación de los servicios en la ciudad, proponiendo a los concesionarios de quioscos la posibilidad de prolongar el ejercicio de la actividad por un plazo superior al previsto en el contrato. Para ello debían presentar una propuesta que contemplara un plan de mejora quedando prorrogada la concesión en tanto se resolvían los expedientes.

La recurrente se acogió a la posibilidad presentando dentro del plazo fijado el plan de mejoras que exigía una rápida ejecución debiendo estar realizadas con anterioridad al comienzo de la Expo y que no podrían efectuarse de exigirse la tramitación de un expediente sujeto a reglas de publicidad y concurrencia para un nuevo régimen concesional. En la creencia en que contaba con el beneplácito municipal realizó las mejoras y ello con el conocimiento de los servicios municipales que efectuaron una inspección comprobatoria de los trabajos realizados, sin que se efectuase reparo alguno.

En consecuencia la Administración no puede basarse en la falta de una resolución expresa con anterioridad a la realización de las obras y comienzo de la Expo 2008, ignorando las mejoras realizadas por la recurrente. Por ello desestima el recurso y confirma la sentencia de instancia.

c) *ST de 11 de junio de 2015* (*JUR/2015/161460*). *Invalidez de contrato de gestión educativa. Incidencia en la esfera jurídica de los recurrentes*

Dictada en recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso núm. 1 de Zaragoza que inadmitió el recurso interpuesto contra las Ordenes del Departamento de Servicios sociales y Familia que inadmitieron recursos

de alzada contra resoluciones del Director Gerente del IASS dictada en respuesta a las solicitudes que habían efectuado para que se invalidara el «contrato administrativo» entre el IASS y la Fundación Federico Ozanam relativo a la gestión educativa de la residencia Villacampa.

La Sala del TSJ, en coincidencia con lo resuelto en la instancia, desestima totalmente el recurso de apelación al entender, que en aplicación de la doctrina del TS y del TC sobre legitimación, el hecho de que los recurrentes trabajaran para la mencionada Fundación durante la vigencia del convenio al que se referían no permite concluir que su eventual anulación tuviera repercusión «directa o indirectamente, de modo efectivo y acreditado, es decir no meramente potencial y futuro» en la esfera jurídica de los recurrentes.

d) ***ST de 23 de junio de 2015*** (***JUR/2015/179523***). ***Revisión de precios concesión gestión de servicio público de transporte***

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso núm. 3 de Zaragoza que estimó parcialmente el recurso interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de costes de servicio y aprobación de certificaciones anuales ejercicios 2008 y 2009, de la concesión de transporte de la línea Zaragoza-Casetas por importe de 93.369,40 euros.

La Sentencia de instancia estimó en parte la actuación recurrida y anuló la misma, reconociendo a la actora el derecho al abono por el Ayuntamiento de Zaragoza de 214.559,71 euros más los intereses.

La Sala confirma la Sentencia de instancia, fundando para ello su posición en Sentencias de idéntico tenor dictadas por aquella que fueron objeto de comentario en informes anteriores, a los que nos remitimos.

e) ***ST de 17 de julio de 2015*** (***JUR/2015/19090***). ***Gestión del servicio de recaudación de tributos locales. Resolución. Calificación del contrato***

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso núm. 3 de Zaragoza desestimatoria del recurso interpuesto contra la desestimación de la solicitud de 138.368 euros en concepto de lucro cesante por los honorarios de recaudación dejados de percibir por efecto del acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Novallas por el que se procedía a la resolución del contrato de servicios de recaudación de tributos municipal.

La Sala va a confirmar la Sentencia de instancia en su integridad, y en consecuencia a desestimar el recurso de apelación interpuesto.

El contrato de gestión recaudatoria firmado en fecha 1 de marzo de 1985, terminó mediante acuerdo del Ayuntamiento de Novallas de fecha 25 de no-

viembre de 2010, que lo resolvió expresamente, por lo que el reemplazo en el ejercicio de las funciones de gestión recaudatoria que tuvo lugar mediante dicho acto a favor del recurrente lo fue a precario para el año 2011 y solo para ese ejercicio, sin que tal encomienda pueda entenderse como subrogación del apelante en la posición inicial del contratante anterior. Asimismo tampoco cabe entenderse circunscrita dicha «precariedad» al ejercicio 2011, presuponiéndose una suerte de tácita renovación de un contrato que ya estaba resuelto.

El tenor del acuerdo del año 2010, que no fue impugnado, no deja lugar a duda alguna. Circunstancia que no puede ser de otro modo si se tiene cuenta el art. 12 del RGC que no deja margen alguno a la posibilidad de la gestión indirecta del servicio de recaudación tributaria por medio de contratación con tercero privado, por lo que la nueva y transitoria relación contractual no puede ser calificada como de servicio público, con las consecuencias que ello conlleva. El acuerdo objeto de impugnación, de 4 de octubre de 2012, ponía término a la situación de interinidad en la gestión del servicio recaudatorio municipal, iniciado con el acuerdo de resolutorio del contrato hasta entonces vigente contra lo previsto en la legislación tributaria antedicha.

f) ***ST De 25 de septiembre de 2015*** **(*JUR/2015/835*). *«Gestión del Servicio de Saneamiento y de Aguas residuales de la Ciudad de Zaragoza bajo la fórmula de Sociedad de Economía Mixta» Legitimación de los concejales para interponer recurso especial en materia de contratación ante TACPA***

Dictada con motivo de la interposición de recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón que estimó el recurso especial interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Zaragoza, en tal condición, contra el procedimiento de licitación denominado «Gestión del Servicio de Saneamiento y de Aguas residuales de la Ciudad de Zaragoza bajo la fórmula de Sociedad de Economía Mixta» que declaró la invalidez del pliego de cláusulas administrativas particulares y anuló la licitación.

La primera cuestión controvertida hace referencia a la pretendida carencia de legitimación del Concejal recurrente. La Sala entiende que la legitimación le viene conferida en virtud del art. 63.1.b) LBRL, por su condición de concejal que si bien no votó en contra fue por la razón de no pertenecer al órgano que lo adoptó. Las mismas razones que avalan dicha circunstancia son aplicables al supuesto enjuiciado, avalando su legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, sin que el art. 42 TRLCSP nos pueda llevar a otra conclusión, en atención al interés legítimo que ostentan. El TSJ desestima expresamente la tesis de que el art. 42 TRLCSP diseñe una legitimación adicional y específica hasta el punto de excluir la que ostentan los concejales, máxime cuando la legitimación para interponer el recuso especial no se circunscribe a

los contratistas sino a «toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados», no obstando la Directiva 2007/66/CE a que la normativa nacional amplíe el acceso al recurso especial como ha hecho la española.

La segunda cuestión controvertida radica en la supuesta extemporaneidad del recurso especial en materia de contratación cuya resolución es objeto de la *litis*. El acuerdo municipal se adoptó en sesión de la Junta de Gobierno de 25 de julio de 2012, y el recurso especial se interpuso el día 24 de septiembre, transcurrido ampliamente el plazo de 15 días hábiles previsto en el art. 44.2. La Sala rechaza lo argumentado en el acuerdo del TACPA por el que el plazo para recurrir los pliegos no comenzaba a computarse sino a partir de la fecha en que concluye el plazo de presentación de proposiciones, que era el día 24 de septiembre, criterio sustentado en el art. 44.2 en relación con el art. 158 TRLCSP, relativo a «información a los licitadores». Y ello porque la posición del Sr. concejal no puede equipararse a la de los licitadores, desconociéndose así la específica legitimación que tiene conferida, así como el acceso que en tal condición tiene a los acuerdos adoptados por el Gobierno Municipal. En este sentido la Sala recuerda el art. 138.2 del ROF que establece que dentro de los dos días hábiles siguientes a la celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno Local deberá remitirse a todos los grupos municipales extracto de los acuerdos adoptados, y el art. 138.3 de dicho texto reglamentario que establece que los expedientes podrán consultarse por todos los miembros de la corporación después de la finalización de las sesiones de la Junta de Gobierno.

Resulta, por todo ello, claro que el sr. concejal tuvo o pudo tener cumplido conocimiento del contenido de los pliegos desde el mismo día 25 de julio y, en cualquier caso, desde la publicación de la licitación. No puede aducirse, a juicio de la Sala, el hecho de que en los pliegos se hiciera constar que no cabía recurso especial en materia de contratación al establecerse en los mismos que el importe de los gastos de primer establecimiento no superaba el importe de 500.000 euros, mínimo para el acceso al mencionado recurso. Y ello porque nada obstaba, como hizo el sr. concejal, a que se interpusiera dicho recurso cuestionando dicha cuantía, manteniendo que superaba el límite para el acceso al recurso especial. Ninguna indefensión, ni quiebra del principio de confianza legítima concurre. En consecuencia la Sala entiende que el recurso se interpuso de forma extemporánea, y el TACPA debió declarar la inadmisibilidad del recurso especial.

g) *ST de 26 de octubre de 2015* (*JUR/2015/268094*)

Dictada con motivo de recurso contencioso administrativo interpuesto contra inactividad de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, reclamadas mediante escrito en reclamación de intereses de demora de-

vengados por la realización del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en el edificio de la plaza de los Sitios, 7, en cuantía de 7.729,66 euros.

La Administración demandada no solo no discute el principal sino que ha procedido a su abono. La cuestión controvertida consiste en determinar el *dies ad quem* del cómputo de intereses de demora, si la fecha de orden de pago por la Administración o la fecha de efectivo abono. La Sala, aplicando supletoriamente el art. 1157 CC, considera que habrá de estarse a la fecha del día de efectivo pago y disponibilidad por el acreedor, tal y como por otra parte se ha manifestado la AN en Sentencia de 18 de octubre de 2014.

2. Contratos de servicios

A. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

a) *ST de 23 diciembre de 2014* (*JUR72015/35821*). *Adhesión a un acuerdo marco formalizado por otra Administración. Posibilidad de adjudicación directa. Principios de publicidad y libre concurrencia*

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido frente a la Sentencia del Juzgado contencioso administrativo núm. 1 de Teruel estimatoria del recurso interpuesto contra la Resolución del Presidente de la Diputación Provincial de Teruel por la que se desestima el recurso de reposición planteado frente a la resolución por la que se adjudicaba el contrato de servicios postales sujeto a régimen liberalizado a Correos.

La DGA mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada había adjudicado previamente a Correos un Acuerdo Marco para la prestación de los mencionados servicios, en el PCAP se establecía la posibilidad de que durante su vigencia se adhirieran al mismo otros entes del sector público autonómico o local aragonés. Con dicho motivo la DPT solicitó la adhesión al acuerdo marco, y para ello debió formalizar un contrato con la empresa adjudicataria, previa tramitación del correspondiente expediente y publicación, en su caso, del acuerdo de adjudicación. Por ello adjudicó el contrato de prestación de servicios postales, objeto de la *litis*, a Correos.

La cuestión controvertida consiste en determinar si una Administración local puede, adhiriéndose al acuerdo marco, adjudicar de forma directa un contrato a la entidad con la que se firmó el acuerdo marco por otra Administración diferente, en este caso la autonómica. El TSJ contesta a la cuestión negativamente, al considerar que de conformidad con el art. 32 de la Directiva 2004/18/CE estos procedimientos solo serán aplicables entre poderes adjudicadores y operadores económicos que sean originariamente partes en el acuerdo marco. Y así se dispone en el art. 38 de la Ley 30/2007.

La DPT no fue parte originaria en la preparación, adjudicación y formalización del acuerdo marco, y en consecuencia no puede formalizar un contrato de forma directa con la empresa firmante del acuerdo. En todo caso debiera haberse sometido la contratación a un procedimiento que respetase los principios de publicidad y libre concurrencia.

Por ultimo frente a la alegación planteada por la representación procesal de la DPT que justificaba la contratación directa en que nos encontramos ante una contratación centralizada, la Sala considera que no estamos ante dicho supuesto. El hecho de que el acuerdo marco se haya formalizado solo con un empresario, no significa que deje de tener dicha naturaleza y adquiera la de compra centralizada.

Por todo ello desestima el recurso y confirma la sentencia estimatoria de instancia.

b) ***ST de 28 de noviembre de 2014.*** (***JUR/2015/34873***). ***Solvencia técnica o profesional Determinación del concepto «empresa de reciente o nueva creación». Acreditación de experiencia en el supuesto de posterior anulación de la adjudicación***

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido frente a la Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 2 de Zaragoza desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno de la DPZ que desestimó el recurso de reposición deducido frente al Acuerdo de adjudicación provisional del contrato para la organización, programación y gestión de los festejos taurinos del coso de la Misericordia de Zaragoza durante las temporadas 2009, 2010 y 2011.

El PCAP al regular la solvencia técnica o profesional, tras establecer como criterio de admisión a la licitación «cinco años en la explotación de la plaza de toros de primera categoría durante los últimos quince años», especificaba que cuando los licitadores fueran personas jurídicas de nueva o reciente creación este requisito lo debería reunir el socio mayoritario o el gerente o administrador de la sociedad, siempre que lo fuera en el momento de presentación de las proposiciones.

La primera cuestión planteada es el denominado concepto jurídico indeterminado «empresa de reciente o nueva creación». La DPZ entendió por tal la que no estuviese constituida antes del inicio del plazo de quince años, y la Sentencia de instancia consideró razonable dicha interpretación al entenderla fundada en que «no ha tenido ocasión de aprovechar todo el plazo de quince años para obtener la mínima experiencia de cinco años exigida». La Sala ratifica dicha interpretación y admitiendo que la dicción literal del precepto podría avalar otra interpretación considera que la llevada a cabo por la Administra-

ción no puede entenderse arbitraria, siendo razonable atendiendo al objeto de la contratación.

La segunda cuestión pivota sobre la validación de una experiencia asignada a uno de los gerentes de una de las mercantiles licitadoras, incursas en el concepto jurídico indeterminado analizado, con motivo de una adjudicación anulada por los tribunales, en concreto la adjudicación de la plaza de Toros de Valencia. La Sala confirma la validez de la actuación administrativa al considerar que «estamos ante un contrato en el que se quiere que la empresa adjudicataria, por medio de sus socios, administradores, o gerentes, acumule una experiencia que garantice un correcto desenvolvimiento del contrato y, si en este caso el gerente estuvo al frente de una plaza de 1ª categoría, tal experiencia no deja de existir por el hecho de que se anulase la adjudicación, además por una cuestión que no afectaba a la falta de capacidad o de cumplimiento de requisito objetivo alguno».

c) *ST de 11 de febrero de 2015* (*JUR/2015/90300*). *Revisión de precios versus mayor onerosidad del contrato*

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido frente a la Sentencia del Juzgado contencioso núm. 5 de Zaragoza desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de la reclamación efectuada al Ayuntamiento de Zaragoza de abono de honorarios por importe de 40.672,49 euros correspondientes a la minuta por la certificación núm. 9 de liquidación de obras de ampliación del Museo Pablo Gargallo.

La Sentencia de instancia desestima el recurso interpuesto. Para ello da como hechos probados que se trata de un contrato de consultoría, asistencia técnica y servicios; que se ha producido una modificación del proyecto inicial de ampliación del museo; que respecto del contrato de dirección de obras no se siguieron los requisitos de la formalización de la modificación; que en el contrato suscrito se fijó a tanto alzado el precio sin que se recogiera ningún criterio para poder calcular la valoración de los trabajos fuera de presupuesto inicial o de modificación y se establecía que no procedía la revisión del contrato; que por la dirección de obra se elaboró y supervisó la ejecución de un proyecto de modificación del inicial; que supuso un incremento de casi el 20%; que en el análisis de la liquidación de honorarios se observa que lo que se hace es una nueva y completa valoración de los honorarios, en razón del coste final de las obras ejecutadas, no una valoración del incremento del trabajo en virtud de la modificación aprobada; que no puede aceptarse que nos encontremos ante una nueva valoración por alteración de circunstancias cuando el presupuesto se incrementaba en cerca del 20% inicial y no se ha probado que se produjera situación de

evidente desequilibrio, al contrario parece ser un mero complemento en alguno de sus aspectos; que no puede desconocerse el derecho de la reclamante a que se le compense por el trabajo «extra», pero solo el incremento producido por la modificación; que se le abonaron además del precio fijado una cantidad en concepto de honorarios en concepto de redacción proyecto modificado, que no fue impugnado.

La Sala cuestiona el relato realizado por la Sentencia de instancia. Hubo una primera modificación del contrato, consecuencia de la modificación del proyecto inicial con un incremento del 20% de presupuesto. Junto a ello se produjeron otras posteriores con un incremento efectivo de algo menos de otro 20% como se acreditó en otro recurso contencioso administrativo. El costo final de la ejecución de las obras supuso un incremento del 39,23%, incremento significativo que junto con la ampliación del plazo inicial supuso, a diferencia de lo que argumenta la sentencia de instancia, una variación sustancial que conlleva una situación de evidente desequilibrio y onerosidad para la dirección.

La Sala afirma que siendo cierto que en el contrato inicial se pactó un precio alzado y se excluyó la revisión de precios, no lo es menos que la cantidad que aquí se discute no lo es por este último concepto, sino por la mayor onerosidad del contrato a cuyo resarcimiento tiene derecho. La certificación aprobada por la administración, y no recurrida, hacía referencia a la redacción del proyecto modificado y lo que aquí se pretende es el resarcimiento de mayores trabajos de dirección de obras, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad, derivados de la modificación y posteriores que supusieron un incremento del 39,23% de las obras. En consecuencia estima el recurso.

d) *ST de 4 de marzo de 2015.* (*JUR/2015/90639*). *Liquidación de trabajos de asistencia técnica sin presupuesto previo en el seno de un procedimiento conveniado*

Dictada con motivo de recurso de apelación deducido contra Sentencia del Juzgado contencioso administrativo núm. 3 de Zaragoza desestimatoria del recurso interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento de Zaragoza de liquidación de trabajos de asistencia técnica de apoyo a la redacción de Proyectos Básicos y de ejecución de escuelas infantiles en diversas zonas de la ciudad.

El Ayuntamiento de Zaragoza y TRAGSA firman un convenio de colaboración para la realización de actuaciones dirigidas al desarrollo, mejora y fomento de las infraestructuras en el medio rural, haciendo constar que TRAGSA es medio propio y servicio técnico de forma que las prestaciones se considerarán como si fueran realizadas por la propia Administración. En contraprestación

TRAGSA factura aplicando el sistema de facturas vigentes para la Administración del Estado. Como consecuencia de ello se encarga a TRAGSA la consultoría y asistencia técnica de apoyo de la redacción de proyectos de escuelas infantiles en diversas localizaciones., autorizándose el gasto de 231.752 euros. Efectuados los trabajos TRAGSA presenta dos facturas por trabajos realizados sin presupuesto previo, una de ellas consecuencia de la actualización del presupuesto inicial, solicitándose la diferencia.

La Sentencia de instancia entiende que solo es obligado al pago quien figura en el presupuesto de 231.752 euros y no cualquier otra pretensión que pudiera estar avalada por algún funcionario.

La Sala entiende que no nos encontramos ante un procedimiento de contratación, sino ante un procedimiento conveniado. TRAGSA presenta un presupuesto, pero lo relevante son las certificaciones finales sobre obra hecha y en base a las tarifas de la AGE. En todo caso el contratista tiene derecho a lo realmente efectuado. Por tanto si se ha seguido el procedimiento pactado en el convenio, se ha sometido a las tarifas aprobadas por la AGE y el ayuntamiento ha podido comprobar la obra y reconocer la corrección de la factura no debe haber motivo alguno para no abonar la misma. Así ocurre en el supuesto de la factura complementaria de la factura inicial, relativa a las escuelas de Las Delicias, Santa Isabel, La Paz y Actur. No ocurre así con la relativa a Villamayor dado que con motivo de la segregación se sustituyó por el proyecto de la escuela de Las Delicias, no existiendo dos proyectos a facturar de forma independiente.

e) *ST de 30 de junio de 2015* (*JUR/2015/187246*). *Determinación del precio de un servicio, en virtud del concepto «servicio hora»*

Dictada con motivo de recurso contencioso administrativo interpuesto contra Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública por la que se resuelve recurso de reposición contra Orden por la que se interpreta el contrato del Lote 5 del servicio de alquiler de vehículos con conductor, taxi y vehículos correo y paquetería.

La controversia suscitada gira sobre la interpretación correcta del contrato mencionado en relación al precio del mismo, la que sostiene la administración por la que cuando se hace referencia a «servicio hora» se refiere a la hora del servicio, o la realizada por la recurrente que considera que hace referencia a precio servicio o entrega y no precio hora.

La Sala confirma la interpretación realizada por la Administración. De forma literal cuando se indica en el Anexo objeto de interpretación servicio/hora se refiere a servicio por hora, al igual que cuando se indica km/h se quiere decir kilómetros y hora. De forma sistemática porque la expresión servicio viene uni-

da a la palabra hora. La única interpretación posible es la de considerar que se quiere señalar un precio por hora, pues de lo contrario, seguir el criterio del recurrente, determinaría que la expresión hora no tuviera ningún contenido, algo contrario a la interpretación conjunta y lógica de los pliegos.

f) ***ST de 6 de noviembre de 2016. No concesión de prórroga no supone resolución anticipada del contrato***

Dictada con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la desestimación del recurso de alzada deducido frente a la resolución de la Consejera de Educación, Universidad y Cultura del GA por la que se denegó la indemnización solicitada por resolución del contrato de servicio para funcionamiento y apoyo técnico-deportivo en materia deportiva de la casa de Federaciones Deportivas aragonesas.

La actora reclama indemnización por lo que considera resolución unilateral de la Administración del mencionado contrato, firmado en fecha 27 de diciembre, con un plazo de ejecución de un año y posibilidad de prórroga por otro año más. Entiende que una vez requerido de manifestación sobre dicha prorroga por la Administración, con fecha 5 de noviembre de 2012 y expresada su voluntad positiva para ello, el contrato queda prorrogado automáticamente de forma que la resolución recurrida por la que no se prorrogaba el contrato es en realidad un acto de resolución contractual.

La Sala no comparte tal planteamiento, por no ajustarse al art. 23 de la LCSP. En dicho precepto se establece que la duración del contrato depende de la naturaleza de las prestaciones y de las características de la financiación, tras contemplar la posibilidad de la prórroga se condiciona a que permanezcan inalterables las características del contrato, a la vez que se exige un acuerdo expreso en tal sentido. En todo caso se establece la obligatoriedad de la prórroga solo para el contratista, no para la Administración contratante.

En consecuencia considera no puede considerarse que mediante el requerimiento que la Administración realiza al contratista a comienzos de noviembre del año 2012, aquella esté manifestando una voluntad favorable a la prórroga. Se limita con ello a abrir un trámite que termina con la resolución de 28 de diciembre de 2012 por la que la Administración acuerda no prorrogar el contrato, razonando su decisión en que es posible satisfacer dichas prestaciones mediante medios propios y en la insuficiencia de medios financieros. Por ello no hubo prórroga del contrato, que en ningún momento puede ser tácita, sino extinción del mismo por cumplimiento del plazo previsto, por lo que se desestima el recurso y por ende la pretensión indemnizatoria.

III. DOCUMENTACIÓN

1. Servicios públicos

A. Dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón

a) ***Dictamen 138/2015. Resolución del contrato de concesión de la explotación, atención y gestión de camping municipal, suscrito por el Ayuntamiento de Alcañiz*** (***Teruel***)

El Ayuntamiento de Alcañiz adjudicó el contrato mencionado con fecha 16 de marzo de 2005 a favor de una persona física, autorizando posteriormente su cesión a favor de un nuevo adjudicatario, condicionada a la subrogación de este en todas y cada una de las obligaciones del adjudicatario inicial.

Como consecuencia de una serie de incumplimientos por parte del nuevo adjudicatario, el Ayuntamiento incoa expediente de resolución contractual por incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato, en concreto el impago de cánones por explotación del camping durante los años 2010, 2012 y 2013; impago de obligaciones fiscales derivadas de la explotación del camping y de los consumos energéticos realizados por el anterior adjudicatario. Planteándose oposición por el contratista se solicita el preceptivo informe del Consejo Consultivo de Aragón.

Con carácter previo a cualquier consideración de carácter sustantivo el Consejo abordó el análisis de la posible caducidad del procedimiento de resolución, y en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 3/2001, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, entendió que, dado que el expediente de contratación había sido iniciado antes de la entrada en vigor de dicha ley, resultaba de aplicación el plazo de tres para resolver y notificar la resolución, tal y como dispone el art. 42.3 de la Ley 30/1992.

En consecuencia, como el procedimiento de resolución fue incoado con fecha 2 de febrero de 2015 en el momento de la solicitud del informe del Consejo había transcurrido el plazo de tres meses mencionado, y por ello declaró la caducidad del procedimiento de resolución.

B. Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

Dado el alto número de acuerdos adoptados por el TACPA se opta por dar noticia de aquellos que haciendo referencia a los contratos de gestión de servicios públicos se considera que tienen una especial relevancia para los lectores del informe.

a) ***Acuerdo 44/2015, de 16 de abril, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto contra la adjudicación del contrato «concesión administrativa de gestión y explotación del Servicio Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Viajeros en la ciudad de Teruel»***

El Pleno del Ayuntamiento de Teruel adjudicó el contrato del servicio descrito a la mercantil La Veloz, acuerdo que fue comunicado a los licitadores con fecha 9 de marzo de 2015, frente a dicha resolución se interpuso por una de las licitadoras recurso especial en materia de contratación.

El Tribunal inadmite el recurso por extemporáneo dado que debiera interponerse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado y presentarse en el registro del órgano de contratación o del órgano competente para la resolución del recurso.

Queda acreditado que con fecha 9 de marzo le fue remitida la notificación del acto de adjudicación, que el anuncio previo a la interposición tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación el día 18 de marzo y que el recurso se presentó ante el Tribunal con fecha 27 de marzo, siendo el *dies ad quem* el día 26 de marzo de 2015

b) ***Acuerdo 50/2015, de 20 de abril por el que se resuelve la solicitud de rectificación de errores, subsidiariamente recurso extraordinario de revisión, contra el Acuerdo 44/2015 de dicho Tribunal por el que se inadmite el recurso especial frente al procedimiento «Concesión administrativa de gestión y explotación del servicio Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Viajeros en la ciudad de Teruel»***

Se solicita por la mercantil recurrente cuyo recurso fue inadmitido por extemporáneo por el TACPA, tal y como hemos reseñado en el apartado anterior, que se proceda a la rectificación de error material en relación con la fecha de notificación del contrato, dado que a su juicio fue realizada el día 10 de marzo y no el día 9 de marzo como da por acreditado el Tribunal en su Acuerdo 44/2015, y subsidiariamente interpone recurso de revisión contra el mencionado Acuerdo.

El Tribunal desestima la pretensión de corrección de error material por considerar que la recurrente desconoce que el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación frente a actos de adjudicación computa desde el día en que se remite la notificación de aquel, tal y como establece el art. 44.2 TRLCSP. Consta que la notificación del acuerdo de adjudicación fue remitida el día 9 de marzo, y que el recurso se interpuso el día 27 de marzo, es decir un día después del *dies ad quem*, día 26 de marzo.

Frente a la pretensión subsidiaria de interposición de recurso de revisión el Tribunal recuerda que la resolución de un recurso especial en materia de contratación es un acto definitivo en vía administrativa contra el que solo cabe recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal y como dispone el art. 49.1 TRLCSP, no siendo posible interponer recurso extraordinario de revisión, dado que el carácter extraordinario del recurso impide la aplicación del régimen ordinario de reclamaciones previsto en la legislación de procedimiento administrativo.

C. **Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa**

a) *Informe 13/2015, de 30 de septiembre. Naturaleza jurídica del contrato de gestión de servicio público de transporte regular permanente de viajeros de uso general que dé servicio a la plataforma logística de Zaragoza y facilite la accesibilidad al núcleo o área urbana de Zaragoza, modalidad concesión*

El Secretario General Técnico del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón solicitó informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, dadas las discrepancias mantenidas con la Intervención Delegada de dicho Departamento en relación con la calificación del contrato y, por ende, su imputación al Capítulo II «Gastos en bienes corrientes» de Presupuesto de Gastos o al Capítulo IV «Transferencias corrientes». Asimismo solicitó informe sobre la obligatoriedad de publicar el anuncio de la licitación en el DOUE y sobre el momento de la misma.

La primera cuestión que aborda la Junta radica en determinar el sistema de fuentes del derecho en materia de concesiones de transporte terrestre. Dada la primacía del ordenamiento europeo, el Reglamento 1370/2007 del Parlamento y del Consejo, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carreteras, resulta de aplicación directa, disponiendo la aplicación de la normativa de contratación pública de los contratos a la adjudicación de los contratos de dicho ámbito. En consecuencia la distinción entre contratos de servicios y concesiones de servicio debe efectuarse desde la perspectiva del RDL 3/2011, TRLCSP y de las Directivas vigentes sobre contratación pública y contratos de concesión.

Para la tipificación como concesión es esencial la existencia de transferencia de riesgos, de forma que solo existirá concesión de servicios si existe dicha transferencia, debiendo contemplar el sistema de retribución la exposición al riesgo. No obstante dicha exposición puede ser muy limitada, desde el inicio, como consecuencia de la configuración jurídico-pública del servicio y no de la decisión de la entidad adjudicadora, si bien la calificación de concesión requiere que la entidad adjudicadora transfiera al concesionario la totalidad o una parte significativa del riesgo que corre.

La posibilidad de percibir un pago del órgano contratante, como contrapartida al servicio, no alterará la naturaleza de la concesión siempre que no elimine el riesgo operacional, que en todo caso habrá de ser compatible con el principio del equilibrio económico del contrato. Asimismo, en un sector en el que exista un especial interés público a proteger, sería posible establecer un sistema de retribución con ayudas públicas complementarias, si con estas no se asumen por la Administración contratante prácticamente todas las perdidas derivadas de la explotación. En todo caso, no existe transferencia de riesgos cuando la política tarifaria elimina la capacidad de adoptar decisiones de carácter empresarial para captar usuarios.

Como conclusión la Junta afirma que no existirá la posibilidad de concesión cuando el poder adjudicador aliviase al operador económico de cualquier pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y a los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato, ni cuando la reglamentación especifica del sector elimina el riesgo. En cambio estaremos en presencia de una concesión aun cuando la remuneración proceda exclusivamente del poder adjudicador, siempre que la recuperación de las inversiones y costes satisfechos por el operador dependa de la demanda del servicio, es decir de factores externos que escapan al control de las partes.

Por último la Junta recuerda que aun calificando el contrato como de servicios por no existir transferencia de riesgos se pueden imponer en el pliego obligaciones de servicio público que para este tipo de prestaciones establece normativa sectorial de transporte.

2. Contratos de servicios

A. Dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón

a) *Dictamen 47/2015. Resolución de contrato de servicios para la redacción del proyecto y dirección de las obras de ejecución, instalaciones, equipamiento y actividad en el bar restaurante del Pabellón de Hielo de Jaca*

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Jaca, con fecha 24 de octubre de 2012, adjudicó el mencionado contrato por el precio de 27.860 euros de principal y 5800 euros de IVA, distribuyéndose el citado precio en un 50% para cada uno de los servicios contratados, es decir un 50% correspondía a los honorarios de redacción del proyecto y el restante 50% a los honorarios de la Dirección Facultativa de la obra. Con fecha 27 de noviembre de 2014 el Ayuntamiento acordó incoar expediente de desistimiento de ejecución del contrato en la parte relativa a la dirección facultativa de las obras, a la que el contratista manifestó su oposición.

La oposición del contratista se sustentaba en que previamente a la incoación del procedimiento de desistimiento había presentado una factura por importe de 6742,12 euros por el mencionado concepto de dirección facultativa de las obras que había sido satisfecha por el Ayuntamiento, a pesar de que estas no habían sido ni tan siquiera licitadas, y en el desacuerdo con el importe total de la indemnización acordada por el Ayuntamiento.

Una vez analizadas las prescripciones del pliego de cláusulas administrativas particulares que regía la contratación, y de conformidad con lo establecido en el art. 308.b) TRLCSP que prevé como causa de resolución de un contrato de servicios el desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordado por la Administración contratante, al haber transcurrido dicho plazo sin que las obras se hubieran licitado, el Consejo consideró que concurría la posibilidad de proceder a la resolución del contrato de acuerdo con el procedimiento previsto en el RD 1.098/2001, de 12 de octubre RGLCAP.

El Consejo, frente a la oposición del contratista, entendió correcta la indemnización establecida por el Ayuntamiento, al dar cabal cumplimiento a lo establecido en el art. 309.3 TRLCSP, al abonar a aquel en concepto de beneficio dejado de obtener el 10% del importe del trabajo no ejecutado, es decir el 10% de 13.930 euros que es la cantidad que correspondía al 50% del precio del contrato atribuido por la Dirección de las obras no ejecutadas.

b) *Dictamen 179/2015. Resolución del contrato para la prestación del servicio de publicidad y comunicación suscrito por el Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén*

El Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén suscribió con una mercantil el contrato para la realización de los servicios de publicidad y comunicación municipales, por precio de 88.000 euros y una duración de cuatro años. Ante la difícil situación económica de la corporación y la escasa utilización del servicio contratado acordó incoar procedimiento de resolución contractual por desistimiento, manifestando el contratista su oposición.

El Consejo contrasta que, si bien no resultaba imputable al contratista, efectivamente no se había realizado todos los trabajos previstos en el pliego del contrato, y ante la situación económica municipal que exige medidas de racionalización, entiende que concurre razones de interés público suficientes que fundamentan la resolución contractual planteada por el Ayuntamiento. Ello sin desdoro de las consecuencias económicas de dicha resolución, que son las previstas en el art. 309.3 TRLCSP, en concreto el derecho al 10 por ciento del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realización en concepto de beneficio dejado de obtener.

c) ***Dictamen 228/2015. Resolución de contrato de servicios de coordinación de seguridad y salud de la obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel***

La Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, con fecha 3 de junio de 2013, acordó adjudicar el contrato de coordinación de seguridad y salud de las obras referidas, por importe de 126.340,59 euros, distribuidos en cuatro anualidades, y plazo de ejecución igual al de las obras. Con fecha 3 de febrero el Director Gerente del mencionado ente público autoriza el inicio de la resolución del contrato referenciado como consecuencia del inicio de la resolución del contrato de ejecución de las obras, contrato principal, del que trae causa, manifestando su oposición el contratista adjudicatario.

Con carácter previo al análisis de la propuesta de resolución sometida a dictamen el Consejo aborda la cuestión de la caducidad del procedimiento de resolución. Dado que el contrato es posterior a la fecha de entrada en vigor de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratación del sector Público de Aragón, el plazo aplicable para resolver y notificar la resolución en los procedimientos de resolución de contratos es de seis meses, tal y como dispone el art. 13 del meritado texto legal. Vista la fecha de incoación del procedimiento, 3 de febrero de 2015, el Consejo considera que el plazo referido finalizó el día 3 de agosto de 2015 por lo que debe declararse la caducidad del procedimiento de resolución.

d) ***Dictamen 229/2015. Resolución del contrato de servicios de Dirección de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel***

Al igual que en el Dictamen objeto de comentario anterior se constata que dado que el procedimiento fue incoado el día 3 de febrero de 2015 y no se ha suspendido el plazo para resolver, se entiende que el plazo de seis meses para su resolución y notificación concluyó el día 3 de agosto, por lo que procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución contractual.

e) ***Dictamen 330/2015. Resolución del contrato de servicios de Dirección de Instalaciones de las obras de un nuevo Hospital en Teruel***

Ante la identidad de circunstancias fácticas y fundamentos de derecho con los Dictámenes anteriores, el Consejo nuevamente por idénticos motivos considera que procede declarar la caducidad del procedimiento de resolución contractual.

B. **Acuerdos del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón**

Nuevamente el alto número de acuerdos adoptados por el TACPA aconseja que se proceda a dar noticia de aquellos acuerdos relativos a los contratos de servicios que puedan tener un especial interés para los lectores del Informe.

a) *Acuerdo 36/2015, de 27 de marzo, por el que se resuelve el recurso especial frente al procedimiento «Servicio integral de atención a los pacientes de salud mental, que incluye la asistencia en régimen de internamiento en la unidad rehabilitadora de larga estancia de Sádaba; servicio de asistencia a drogodependientes en las UASA y a los pacientes de centros de salud mental de Ejea, Tarazona, Gallur, Borja, Tauste y Alagón*

Por la UGT se interpone recurso especial en materia de contratación frente a la licitación del contrato descrito.

La primera cuestión que aborda el Tribunal es la legitimación del sindicato, asumiendo una interpretación amplia de la legitimación activa, en línea con la mantenida por el Tribunal Constitucional, de forma que los recurrentes acreditan un interés concreto y razonado, al cuestionar derechos colectivos de los trabajadores que en la actualidad prestan sus servicios en las unidades y centros integrados en el contrato y se motiva el efecto que la anulación de la licitación produce sobre dichos trabajadores.

En segundo lugar rechaza la existencia de causa de inadmisión por pérdida de objeto como consecuencia de la anulación sobrevenida del pliego de la licitación por acuerdo 35/2015 del mismo TACPA. Y ello al considerar que para que la decisión judicial de cierre de proceso, por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es necesaria que la pérdida del interés legítimo sea completa. Se comprueba que no hay tal pérdida completa pues la pretensión y motivación de la anulación es distinta, máxime si se va convocar nueva licitación.

El primer motivo de impugnación sustantivo consiste en la no inclusión en los pliegos de la subrogación del nuevo concesionario en las relaciones laborales preexistentes. El Tribunal considera que su no inclusión no es obstáculo para la exigencia de su cumplimiento cuando esté establecida en normas o convenios que sean de aplicación al sector. En el supuesto enjuiciado no existe tal subrogación en el convenio colectivo por lo que la Administración puede incluir en los pliegos la obligación mencionada. La subrogación no puede constituir una de las obligaciones que se imponen en el pliego de condiciones al adjudicatario del contrato. En consecuencia desestima el motivo de impugnación.

No obstante dado que el contrato incluye la asistencia en régimen de internamiento en la unidad rehabilitadora de larga estancia de Sádaba, que venía prestándose por una entidad desde hace veinte años en virtud de un convenio, el órgano de contratación debe plantearse si el nuevo adjudicatario deberá subrogarse en la posición jurídica del anterior empleador a fin de que no se produzca un fraude a la legislación laboral y por tanto a los derechos de los trabajadores, debiendo tenerlo previsto a la hora de establecer el presupuesto de licitación.

El segundo motivo de impugnación hace referencia a la fuerza vinculante de los convenios colectivos. El Tribunal reitera su doctrina por la que si bien los convenios no son vinculantes para la Administración contratante por ser una relación bilateral en la que no es parte la Administración, sí deben tomarse en consideración como indicadores al elaborar el presupuesto de licitación, especialmente en supuestos encuadrables dentro de la sucesión de empresas prevista en el art. 44 TRLET. Debe partirse de los costes salariales reales para que los licitadores los conozcan y evalúen la totalidad de los mismos al presentar sus ofertas. En consecuencia estima el motivo de impugnación.

b) ***Acuerdo 104/2015, de 9 de diciembre, por el que se resuelve el recurso especial frente a la adjudicación del contrato «Servicio de limpieza de los mercados municipales de San Vicente de Paúl y de Lanuza de Zaragoza» por la sociedad de capital íntegramente público «Mercados Centrales de Abastecimiento de Zaragoza SA», Mercazaragoza***

Mercazaragoza, empresa pública participada por el Ayuntamiento de Zaragoza y la sociedad estatal Mercasa, y medio propio de ambas entidades, convocó la licitación del contrato mencionado y como consecuencia de ello excluyó a una de las licitadoras por no presentar en la oferta económica el número de horas a prestar en los Mercados municipales determinadas en el PCAP sino una cantidad inferior. Frente a dicha resolución se interpone recurso especial en materia de contratación y se cuestiona asimismo el motivo de exclusión.

Como cuestión previa el Tribunal, a efectos de determinar la admisibilidad del recurso, aborda la caracterización de la mercantil recurrida como poder adjudicador. Respetando los criterios establecidos por la Jurisprudencia del TSJUE y por la Directiva 2014/24/UE, recuerda los tres criterios que con carácter acumulativo deben concurrir para poder afirmar que nos encontramos ante un organismo público a los efectos de su consideración como poder adjudicador: Que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, circunstancia que se cumplirá siempre que no exista riesgo empresarial; Que esté dotado de personalidad jurídica propia; Que esté financiado mayoritariamente por el Estado u otros organismos de derecho público, o su gestión supervisadas por dichos organismos, o tenga un órgano de administración o dirección en el que más de la mitad de sus miembros sean nombrados por aquellos.

El Tribunal entiende que los tres requisitos concurren en Mercazaragoza. En particular realiza un especial esfuerzo de argumentación en orden a justificar que la mercantil realiza una actividad de interés general y no exclusivamente mercantil o industrial. Recuerda, para ello, que la jurisprudencia del TJUE ha establecido como criterio determinante las características de la entidad, la com-

petencia en el mercado el ánimo de lucro y la asunción real de riesgos por parte de la entidad. Del análisis del objeto social, mejora del abastecimiento de productos alimentación y su red de comercialización y distribución, se deduce que todas sus actividades responden a la necesidad de satisfacer intereses generales, resaltando asimismo que no existe competencia en la realización de sus actividades. Todo ello justifica el carácter de poder adjudicador no Administración Pública de la entidad licitadora, que por ello debe respetar las reglas del art. 190 TRLCSP en contratos de importes armonizados.

Junto a ello la circunstancia de que Mercazaragoza tenga la condición de medio propio instrumental del Ayuntamiento de Zaragoza ratifica su consideración como poder adjudicador, en lógica aplicación del art. 4.1.n) TRLCSP. No resulta admisible la posibilidad de considerar que un medio propio se califique, a efectos de los contratos que celebre con terceros, como una entidad del sector público que no tenga la consideración de poder adjudicador.

Las consecuencias de esta consideración son inmediatas. Se declara la nulidad de pleno derecho de todo el procedimiento de licitación al no haberse aplicado las reglas que son inherentes a la condición de poder adjudicador. Al tratarse de un contrato armonizado debiera haberse publicado en el DOUE, en el BOE, en la Plataforma de Contratos del Sector Público, circunstancia que no se ha producido, y haberse seguido las reglas de los procedimientos de importe armonizado establecidas en el art. 190 TRLCSP. Asimismo se declara la nulidad del contrato impugnado por infracción del art. 62.1 LPAC, al ser un acto dictado sin respetar el procedimiento establecido para ello. En consecuencia, el Tribunal entiende que, el contrato debe entrar en fase de liquidación, con restitución entre las partes de forma recíproca de las cosas que hubieran recibido en virtud del mismo.

Por último la publicación en el Perfil del Contratante de Mercazaragoza de dos rectificaciones de los Pliegos, con expresa incidencia en la determinación de la oferta económica más ventajosa debiera haber supuesto el inicio de nuevo de la licitación con todos sus trámites.

En consecuencia admite y estima el recurso, anulando la adjudicación y el contrato, que debe entrar en fase de liquidación.

Bienes locales

Eloy Colom Piazuelo

I. LEGISLACIÓN

En el año 2015 no se ha aprobado ninguna norma que regule sistemáticamente el régimen jurídico de los bienes locales en Aragón; y ello sin perjuicio de la existencia de ciertas normas que hacen referencia a patrimonios locales especiales o resultan de aplicación a los bienes locales. A las mismas se aludirá a continuación en este apartado. De forma complementaria se dará cuenta de la aprobación de otras normas que pueden ser de interés desde el punto de vista patrimonial.

La primera norma que es preciso destacar es la **Ley 1/2015, de 12 de marzo, de caza**, en cuyo art. 24 se regulan los cotos municipales de caza. Por tales se entiende, según su apartado primero, los promovidos por los Ayuntamientos o las Entidades locales menores en terrenos sobre los que posean la titularidad de los derechos cinegéticos. Los cotos municipales deberán contar con un reglamento de funcionamiento aprobado por el pleno del Ayuntamiento o, en su caso, por la junta vecinal o concejo abierto de la Entidad local menor.

Los cazadores locales que lo soliciten tendrán derecho a ser socios del coto municipal, siempre y cuando no estén inhabilitados para el ejercicio de la caza y acepten expresamente las condiciones del reglamento de funcionamiento del coto municipal que les sean de aplicación.

Por otra parte, un mínimo del veinte por ciento de los aprovechamientos cinegéticos que se autoricen en el acotado durante la temporada deberán destinarse a cazadores locales, pudiendo destinarse hasta el ochenta por ciento de los permisos restantes a cazadores y cuadrillas no locales, tanto socios del coto como ajenos al mismo. Este último porcentaje podrá ser mayor cuando no se puedan cubrir con cazadores locales los aprovechamientos cinegéticos destinados a los mismos.

La gestión del coto corresponderá al Ayuntamiento o entidad local menor promotora, que la podrá ejercitar bien directamente o bien mediante cesión a sociedades de cazadores deportivas locales conforme a la legislación vigente en materia de régimen local. Para la cesión de la gestión de un coto municipal a una sociedad de cazadores deportiva local, esta deberá contar con unos estatutos y reglamento de funcionamiento que habrán debido ser aprobados por la Entidad local. Además, las sociedades de cazadores deportivas locales deberán estar registradas en el Registro general de asociaciones deportivas de Aragón; y en el supuesto de que se formalice la cesión de la gestión, la Entidad local, así como la sociedad de cazadores adjudicataria deberán notificarla fehacientemente al INAGA.

La Entidad local titular del acotado deberá presentar anualmente, conjuntamente con la solicitud de la aprobación del plan anual de aprovechamiento cinegético y como requisito necesario para el aprovechamiento de la explotación durante la temporada, una memoria de gestión del coto en la que figure expresamente el balance económico con los ingresos y gastos, el destino de los ingresos obtenidos por la explotación durante la temporada anterior y la distribución de los aprovechamientos cinegéticos por tipo de cazadores.

A los efectos de garantizar una gestión económica correcta en los cotos municipales de caza, el consejero competente en materia de caza aprobará una orden en la que se determinará el contenido y documentación precisa de la memoria económica que anualmente debe presentar la Entidad local titular del coto municipal de caza.

Por último, en el art. 24 de la Ley de Caza comentado se dice que los Ayuntamientos o las Entidades locales menores podrán destinar hasta un máximo del treinta por ciento de los ingresos obtenidos de la gestión cinegética del coto para la financiación de actuaciones de interés general que les son propias, debiendo revertir en el acotado, al menos, el setenta por ciento de dichos ingresos.

Al margen de la Ley de caza comentada, se han aprobado otras normas de las que se da únicamente cuenta. Así, cabe citar la **Ley 4/2015, de 25 de marzo**, de comercio de Aragón, en cuyo art. 25 se regula la venta ambulante, que puede realizarse en la vía pública. También se han aprobado la **Ley 7/2015, de 25 de marzo**, de bibliotecas, el **Decreto legislativo 1/2015, de 29 de julio**, del Gobier-

no de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, y el **Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre**, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. Dichas normas no regulan propiamente el patrimonio municipal, aunque pueden tener incidencia en el mismo.

De la misma forma se ha aprobado la **Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón**. Ley que aunque sea formalmente del año 2016 se corresponde con el año 2015 al que se está haciendo referencia en este informe. Dicha Ley no regula propiamente el patrimonio local, aunque se modifican parcialmente la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón; el Texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón; la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón; y la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón. De estas últimas modificaciones únicamente se da cuenta por no referirse a los bienes locales. Asimismo, resulta de interés para el ámbito local la regulación contenida en el art. 21 sobre la tasa por ocupación o concesión del uso privativo del dominio público forestal de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por último, se ha aprobado el **Decreto 27/2015, de 24 de febrero**, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón. Los mismos pueden encontrarse también en propiedades públicas. De ahí que en su art. 14.2 se establezca que las entidades públicas propietarias de los árboles y arboledas singulares o de los terrenos incluidos en el entorno de protección, podrán solicitar la formalización de convenios para la conservación de los mismos.

II. DOCUMENTACIÓN

Durante el año 2015 es preciso dar cuenta de diversas actuaciones administrativas con incidencia en el patrimonio local.

Entre ellas cabe destacar el otorgamiento de autorizaciones autonómicas para enajenar bienes en los casos previstos en la Ley de Administración Local de Aragón. En este sentido, puede mencionarse, por ejemplo, la Orden de 13 de octubre de 2015, del Departamento de Presidencia, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Benabarre (La Ribagorza) para proceder a la enajenación por subasta pública, de nueve parcelas de la unidad de actuación UA-8 del PGOU, polígono industrial de Benabarre, calificadas como bienes patrimoniales (*BOA*, 28/10/2015); la Orden de 7 de agosto de 2015, del Consejero del Departamen-

to de Presidencia, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Calanda (Bajo Aragón), para proceder a la enajenación, mediante licitación por pluralidad de criterios, de parcela sita en el «polígono industrial Masada Grande Cascajares», integrada en el patrimonio público del suelo del Municipio (*BOA*, 26/8/2015); la Orden de 29 de mayo de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de El Frago (Cinco Villas) para proceder a la enajenación en pública subasta de diecinueve solares, calificados como Bienes Patrimoniales del Municipio (*BOA*, 23/6/2015); la Orden de 8 de abril de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Torrecilla del Rebollar (Jiloca) para proceder a la enajenación por subasta pública de fincas rústicas sitas en los polígonos 10, 11 y 12 del paraje de la sierra, calificadas como bienes patrimoniales del Municipio (*BOA*, 30/4/2015); la Orden de 8 de abril de 2015 del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Sangarrén (Los Monegros) para proceder a la enajenación por subasta pública de fincas rústicas calificadas como bienes patrimoniales del Municipio (*BOA*, 30/4/2015); la Orden de 19 de marzo de 2015, del Consejero del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Aniñón (Comunidad de Calatayud) para proceder a la enajenación mediante concurso/licitación por pluralidad de criterios, de parcelas sitas en el polígono industrial de Aniñón, integradas en el patrimonio público del suelo del Municipio (*BOA*, 7/4/2015); la Orden de 20 de febrero de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Ojos Negros (Jiloca) para proceder a la enajenación, en pública subasta, de tres viviendas de propiedad municipal calificadas como bienes patrimoniales del Municipio (*BOA*, 17/3/2015); o la Orden de 5 de febrero de 2015, del Consejero del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se autoriza al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Valdejalón) para proceder a la enajenación mediante concurso/licitación por pluralidad de criterios, de parcelas sitas en el polígono industrial La Cuesta sector 3 de propiedad municipal, integradas en el patrimonio público del suelo del Municipio (*BOA*, 3/3/2015).

En cuanto a las enajenaciones de los bienes de dominio público, cabe mencionar diversas autorizaciones para mutaciones demaniales intersubjetivas y cesiones de bienes a Administraciones. Pueden citarse, por ejemplo, el Decreto 296/2015, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la mutación demanial, por cambio de sujeto, a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, de un terreno sito en Utebo (Zaragoza), para la ubicación de un Instituto de Educación Secundaria (13/11/2015); el Decreto 78/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la mutación demanial, con cesión de la titularidad a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, de tramos

de carreteras provinciales para su incorporación a la Red Autonómica (*BOA*, 14/5/2015); el Decreto 69/2015, de 21 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la cesión gratuita y libre de cargas a favor del Instituto Aragonés de Fomento de la parcela núm. 124 del Polígono Industrial denominado «Tarazona Industrial», realizada por el Ayuntamiento y la agrupación de la misma a la parcela núm. 122 (*BOA*, 4/5/2015); el Decreto 56/2015, de 21 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se acepta la mutación demanial, por cambio de sujeto, a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, de un edificio sito en Daroca, destinado a Centro de Salud (*BOA*, 4/5/2015); la Orden de 21 de septiembre de 2015, del Departamento de Presidencia, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Utebo (Zaragoza) para la mutación demanial por cambio de sujeto, a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, de parcela urbana municipal destinada a la ampliación del Instituto de Educación Secundaria «Torre de los Espejos», calificada como bien demanial del Municipio (*BOA*, 29/10/2015); o la Orden de 10 de abril de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza), por el que se dispone la adecuación de dos edificios de titularidad municipal y de las parcelas en que se ubican, y su posterior cesión a la Comunidad Autónoma de Aragón, para la ubicación de una sección del IES «Rodanas» de Épila en la localidad de La Muela (*BOA*, 15/5/2015).

O también pueden mencionarse utilizaciones conjuntas de bienes entre varias Administraciones. Pueden citarse, por ejemplo, la Orden de 12 de junio de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de la Mujer y el Ayuntamiento de Utebo, para la gestión de un inmueble destinado a vivienda tutelada para mujeres en proceso de integración social (*BOA*, 10/7/2015); la Orden de 7 de mayo de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Comarca del Bajo Martín, para la puesta en común de vehículos destinados a extinción de incendios forestales (*BOA*, 1/6/2015); la Orden de 16 de abril de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Huesca y el Ayuntamiento de Puente de Montañana, para la rehabilitación del edificio denominado «Casa Maestros de Montañana» (*BOA*, 18/5/2015); o la Orden de 10 de febrero de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Comarca de Cuencas Mineras, para la puesta en común de vehículos destinados a extinción de incendios forestales (*BOA*, 5/3/2015).

De la misma forma, también pueden mencionarse diversas autorizaciones para desafectar bienes comunales. Pueden citarse, por ejemplo, la Orden de 6 de octubre de 2015, del Departamento de Presidencia, por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación de bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a 2-80-00 hectáreas de finca denominada «Monte los Llanos», partida «Paridera de Ortega» para su posterior cesión (*BOA*, 23/10/2015); la Orden de 17 de junio de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación de bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a porción de terreno en finca denominada «pequeños comunes sin catalogar», paraje Carralaspeñas, para su posterior transmisión del dominio a título oneroso (*BOA*, 2/7/2015); la Orden de 5 de junio de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación de bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a porción de terreno en Monte Los Llanos, paraje Val Manzana, para su posterior transmisión de dominio a título oneroso (*BOA*, 1/7/2015); la Orden de 5 de junio de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación del bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a porción de terreno en Paraje Val Seca, para su posterior transmisión del dominio a título oneroso (*BOA*, 1/7/2015); la Orden de 2 de marzo de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior, por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación de bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a 2 hectáreas de finca denominada «Valjuncosa», paraje «Saso de Mira», para su posterior transmisión del dominio a título oneroso (*BOA*, 24/3/2015); o la Orden de 19 de enero de 2015, del Departamento de Política Territorial e Interior por la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la desafectación de bien comunal del Ayuntamiento de Tauste (Cinco Villas) y su calificación como bien patrimonial, correspondiente a 4,9763 hectáreas de finca denominada «pequeños comunes sin catalogar», paraje «Val de Almiri» para su posterior transmisión del dominio a título oneroso (*BOA*, 2/2/2015).

También se ha publicado el Decreto 60/2015, de 21 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de laboreo y siembra del Ayuntamiento de Calamocha (*BOA*, 4/5/2015).

En relación con los montes catalogados y los planes de aprovechamiento se han publicado la Resolución de 16 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Gestión Forestal, por la que se aprueba el plan anual de aprovechamientos del año 2016 (PAA), en montes propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, montes de utilidad pública y montes consorciados, administrados por el Gobierno de Aragón en la provincia de Huesca (*BOA*, 5/1/2016); la Resolución de 11 de diciembre de 2015, de la Dirección General de Gestión Forestal, por la que se aprueba el plan anual de aprovechamientos del año 2016 (PAA), en montes propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, montes de utilidad pública y montes consorciados, administrados por el Gobierno de Aragón en la provincia de Zaragoza (*BOA*, 7/1/2016); la Resolución de 20 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Gestión Forestal, por la que se aprueba el plan anual de aprovechamientos del año 2016 (PAA), en montes propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, montes de utilidad pública y montes consorciados, administrados por el Gobierno de Aragón en la provincia de Teruel (*BOA*, 18/12/2015); la Resolución de 12 de enero de 2015, de la Dirección General de Gestión Forestal, por la que se aprueba el plan anual de aprovechamientos del año 2015 (PAA), en montes propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, montes de utilidad pública y montes consorciados, administrados por el Gobierno de Aragón en la provincia de Huesca (*BOA*, 5/2/2015); la Orden de 17 de diciembre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se determina el procedimiento de comunicación previa de los aprovechamientos forestales de leñas en montes no gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA*, 14/1/2016); 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, y el Pliego General de Condiciones Técnicas para la redacción y presentación de resultados de Planes Básicos de Gestión Forestal de montes en Aragón (*BOA*, 17/4/2015).

Al margen de los planes de aprovechamientos, se han localizado diversas actuaciones relacionadas con los montes catalogados. Pueden mencionarse, por ejemplo, la Orden de 25 de noviembre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 426 del Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Teruel, denominado «La Rocha», perteneciente al Ayuntamiento de Fonfría (Teruel) y situado en su término municipal (*BOA*, 30/12/2015); la Orden de 23 de noviembre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba la ampliación de los montes de utilidad pública núms. 443, 489, 490, 491, 492, 493 y 494 de los de la provincia de Zaragoza, hasta ahora denominados, respectivamente, «Dehesa Carnicera y Cuesta Mala», «El Cañuelo», «Peñas Blancas,

Carbonero y Carralasenda», «Cabecilla del Pozo y Fuentecillas», «Coscojares, Cerro Montalvo y Collado de San Marcial», «Monte Bajo» y «La Dehesa», propiedad todos ellos del Ayuntamiento de Ariza y sitos en su término municipal (*BOA*, 30/12/2015); la Orden de 23 de noviembre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se declaran de utilidad pública los montes denominados «Val de Biel», «Arcanalo», «Casa Andrés o Las Parcelas» y «Las Navarras», y se rectifica la actual descripción en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza del monte núm. 181, denominado hasta ahora «Dehesa Carbonera y Vedado», propiedad todos ellos del Ayuntamiento de Biel (Zaragoza) y sitos en su término municipal (*BOA*, 30/12/2015); la Orden de 30 de octubre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el deslinde total administrativo, en segunda fase, del monte de utilidad pública núm. 5 de los del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Huesca, denominado «Batalls, Montañeta y Calva del Monte», perteneciente al Ayuntamiento de Montanuy (Huesca) y sito en su término municipal (*BOA*, 3/12/2015); la Orden de 30 de octubre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el deslinde total administrativo en segunda fase, del monte de utilidad pública núm. 6 de los del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Huesca, denominado «Clots y Pedriza», perteneciente al Ayuntamiento de Montanuy (Huesca) y sito en su término municipal (*BOA*, 3/12/2015); la Orden de 2 de octubre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 315 del Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Teruel, denominado «Barrancos», perteneciente al Ayuntamiento de Alba (Teruel) y situado en su término municipal (*BOA*, 27/10/2015); la Orden de 14 de septiembre de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 311 del Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Teruel, denominado «Los Toboganes», perteneciente al Ayuntamiento de Aliaga (Teruel) y situado en su término municipal (en el barrio de Cirugeda) (*BOA*, 15/10/2015); la Orden de 20 de agosto de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se declaran de utilidad pública los montes denominados «La Sarda y los Picarros», «Loma de Valdefaja o Cantalobos» y «Soto o Prado», todos ellos propiedad del Ayuntamiento de Ricla (Zaragoza) y sitos en su término municipal (*BOA*, 22/9/2015); la Orden de 9 de julio de 2015, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se aprueba el amojonamiento total del monte de utilidad pública núm. 22 de los de la provincia de Zaragoza, denominado «Val de Herrera», propiedad del Ayuntamiento de Aguilón y sito en su término municipal (*BOA*, 4/8/2015); la Resolución de 3 de febrero de 2015, del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Zaragoza, por la que

se da publicidad a las variaciones producidas en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza durante el año 2014 (*BOA*, 17/2/2015); la Resolución de 21 de enero de 2015, del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Teruel, por la que se dispone la publicación de las variaciones producidas en el catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Teruel durante el año 2014 (*BOA*, 1/3/2015); o la Orden de 6 de marzo de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el deslinde total administrativo del monte 380 del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Teruel, denominado «La Incosa», perteneciente al Ayuntamiento de Formiche Alto (Teruel) y situado en su término municipal (antiguo Formiche Bajo) (*BOA*, 1/4/2015).

Finalmente, es preciso destacar los acuerdos entre diversos Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma de Aragón para hacer público los catálogos de los archivos municipales. Entre otros pueden mencionarse, por ejemplo, la Orden de 12 de mayo de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de la villa de Naval, para la incorporación de su archivo municipal al buscador DARA (Documentos y Archivos de Aragón), dentro del Sistema de Información de Patrimonio Cultural Aragonés (SIPCA) (*BOA*, 2/6/2015); o la Orden de 12 de mayo de 2015, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, para la incorporación de su archivo municipal al buscador DARA (Documentos y Archivos de Aragón), dentro del Sistema de Información de Patrimonio Cultural Aragonés (SIPCA) (*BOA*, 2/6/2015).

Tributos y presupuestos

Joaquín Álvarez Martínez
Ismael Jiménez Compaired

I. LEGISLACIÓN

Dentro del apartado correspondiente a las novedades normativas referentes a la Comunidad Autónoma de Aragón, las normas que afectan a la materia aquí examinada –y que, por ello, deben ser objeto de comentario en las páginas sucesivas– son las leyes siguientes: a) Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016; b) La Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón; c) La Orden de 22 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II del Reglamento regulador del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas de la Comunidad Autónoma de Aragón y d) La Orden de 3 de agosto de 2015, por la que se regula la transferencia de la información que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

1. Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 (*BOA*, 256, de 3 de febrero)

La Ley de Presupuestos contiene, como es habitual, la regulación anual de las transferencias a entidades locales y de las actuaciones de política territorial. Más en concreto, el art. 34 se refiere a las normas de gestión del Fondo Local de Aragón –constituido por el conjunto de transferencias destinadas a las entidades lo-

cales de Aragón– y el art. 35 a los Programas de apoyo a la Administración Local y de Política Territorial.

Junto a lo anterior, y ya en sede de las Disposiciones adicionales, la Disposición adicional decimosexta procede a regular el régimen relativo a las transferencias corrientes a las entidades locales aragonesas para la gestión de los servicios sociales.

A las previsiones precedentes debe añadirse la Disposición adicional decimoctava, relativa al Fondo Municipal de Aragón, la cual prevé, para el año 2016, que el Gobierno de Aragón y las Corporaciones Provinciales puedan dotar un Fondo Municipal para completar la financiación de los municipios aragoneses y buscar el equilibrio territorial de Aragón.

Por su parte, la Disposición adicional decimonovena regula la gestión de los créditos consignados en la Sección 26, «A las Administraciones Comarcales», atribuyendo la competencia para dicha gestión al Consejero de Presidencia.

Finalmente, la Disposición adicional vigesimoprimera procede a recoger la tarifa del Impuesto sobre la contaminación de las aguas.

Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (***BOA*, 256, de 3 de febrero**)

La Ley ahora examinada procede a modificar, en su artículo 5, diversas previsiones de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en lo relativo al Impuesto sobre la contaminación de las aguas.

En este sentido, y entre las más destacables, se recupera el régimen de bonificaciones en este impuesto del que venían disfrutando aquellas que no disponen de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, diferenciándose la cuantía de la bonificación en función de su población. Más en concreto, se establece una bonificación del 75% de la tarifa para las entidades de población de menos de 200 habitantes, y del 60% para las que tengan una población igual o superior.

Junto a ello, se establece una disposición modificativa para adecuar la situación específica del municipio de Zaragoza. En este caso, se prevé que la bonificación sea del 60% de la tarifa, si bien también con carácter transitorio durante el año 2016 será del 70%, aplicándose este mismo régimen a aquellos otros municipios aragoneses que hayan costeado su depuradora.

2. Orden de 22 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II del Reglamento regulador del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA*, 180, de 16 de septiembre)

El art. 86.2 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, establece que, a efectos del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, los

usos industriales que consuman un volumen total anual de agua inferior a los 1000 metros cúbicos tendrán la consideración de usos domésticos, si bien contempla excepciones a esta regla, siendo una de ellas la de que, en los términos establecidos reglamentariamente, exista obligación de presentar declaración del volumen de contaminación producido en la actividad. Esta previsión se desarrolla en el Reglamento Regulador de dicho impuesto, cuyo art. 37 establece la obligación de presentar declaración de carga contaminante para los sujetos pasivos que desarrollen determinadas actividades, que aparecen identificadas en el anexo II de dicho Reglamento. La inclusión de una actividad en el anexo II implica, pues, su consideración como uso industrial, incluso cuando el volumen de agua consumido sea inferior a 1000 metros cúbicos anuales, además de la obligación de presentar una declaración de carga contaminante.

La aplicación práctica de este sistema ha puesto de manifiesto dificultades de orden técnico y económico para que algunas de las actividades incluidas en el anexo II puedan presentar declaración de carga contaminante. Es el caso de actividades de la industria alimentaria, realizadas en pequeñas instalaciones, fundamentalmente de carácter artesanal o de tipo familiar, de volumen productivo muy limitado y, por ello, con consumo de agua y consiguiente producción de aguas residuales igualmente escasos, y que, en general, carecen de instalaciones adecuadas para la toma de muestras de agua residual, en las condiciones técnicas y de representatividad exigidas en el anexo I del Reglamento. Por otra parte, los costes del análisis de las aguas residuales hacen que, en estos casos, la confección de la declaración de carga contaminante suponga un desembolso frecuentemente superior al importe de las cuotas tributarias de uno o incluso varios ejercicios, lo que contradice el principio de limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales en que debe basarse la aplicación del sistema tributario, y también el principio de proporcionalidad, ya que los costes de las obligaciones formales para el obligado tributario son similares a los derivados de cumplir la obligación tributaria principal.

Estos problemas aconsejan que, cuando el consumo total anual de agua sea inferior a 1000 metros cúbicos, las actividades antes citadas se excluyan del anexo II, y, en consecuencia, estos supuestos tengan la consideración de uso doméstico, y queden exonerados de la obligación de presentar la declaración de carga contaminante. Sin embargo, esta obligación debe mantenerse para los usos de los mismos sectores de actividad cuando su consumo de agua anual sea igual o superior a los 1000 metros cúbicos, tal como establece el art. 37 del Reglamento regulador del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

El Reglamento prevé que pueda modificarse la relación de actividades económicas contenida en anexo II del mencionado Reglamento, por parte del Depar-

tamento competente en materia de medio ambiente, cuando sea conveniente por razones de desarrollo técnico, con motivo del surgimiento de nuevas necesidades, como sucede en este caso. Esta orden se aprueba con base en dicha habilitación.

En tanto en cuanto los entes locales sigan siendo «sustitutos» del contribuyente es una disposición de nuestro interés.

3. Orden de 3 de agosto de 2015, por la que se regula la transferencia de la información que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (*BOA*, 179, de 15 de septiembre)

El Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas ha venido siendo percibido directamente de los usuarios por las entidades suministradoras de agua, salvo en los casos de aprovechamientos de agua realizados directamente por los usuarios o en los que no existía un suministrador oficial, supuestos estos en los que ha venido correspondiendo al Instituto Aragonés del Agua la liquidación del impuesto.

Este esquema se ha visto modificado por el art. 89 y la Disposición adicional undécima de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, de modo que a partir del 1 de enero de 2016 será el Instituto Aragonés del Agua quien exija el pago del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas en todo caso, cualquiera que sea la procedencia de los caudales consumidos. No obstante, este nuevo sistema no hace desaparecer totalmente a las entidades suministradoras de agua de la aplicación de este impuesto, habida cuenta que en relación con los suministros que prestan dichas entidades son ellas quienes disponen de la información necesaria para la identificación de los sujetos pasivos del impuesto –los usuarios de agua– y para la cuantificación de la base imponible –el consumo de agua–, de modo que su colaboración sigue siendo imprescindible para la aplicación del impuesto.

Resulta por lo tanto necesario arbitrar los mecanismos jurídicos a través de los cuales vaya a articularse dicha colaboración. En este sentido, la disposición final primera de la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, habilita al Consejero competente en materia de hacienda para que, mediante orden conjunta con el Consejero competente en materia de medio ambiente, regule la forma y plazos en que las entidades suministradoras de agua deban proporcionar al Instituto Aragonés del Agua los datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos, incluyendo los de instalaciones propias, que sean necesarios para la aplicación del Impuesto sobre la

Contaminación de las Aguas, información que deberá ser suministrada por medios telemáticos, salvo en los supuestos en que, por tratarse de hechos o actuaciones de carácter discontinuo, se prevea otro medio de transmisión.

De acuerdo con ello, se define en la presente Orden un fichero de intercambio que, con el contenido y plazos de envío que en ella se establecen, será el medio ordinario de transferencia de información desde las entidades suministradoras de agua.

II. **JURISPRUDENCIA**

En cuanto a sentencias relevantes de tribunales de jurisdicción nacional que afecten a las entidades locales aragonesas hemos de destacar la sentencia del Tribunal Supremo.

Por lo que respecta ya al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, son destacables los siguientes pronunciamientos del TSJ de Aragón.

En el ámbito de la **imposición y ordenación de tributos y precios públicos**, las sentencias de 26 de marzo de 2015 (JUR 2015/147316) y 29 de abril de 2015 (JUR 2015/155460) anulan la ordenanza relativa a la tasa por recogida de basuras (Almudévar), por las insuficiencias de la memoria económico-financiera.

Respecto del **IBI**, la sentencia del TSJ de Aragón de 3 de junio de 2015 (JUR 2015/218477) confirma la sujeción de ciertos inmuebles titularidad de la Seguridad Social, por mucho que estén adscritos a otra administración pública (CCAA), habiéndose señalado que la adscripción no puede equipararse a otros negocios como el usufructo, que sí son determinantes de cambios en cuanto al sujeto pasivo. El que la normativa sectorial regule a quien corresponde asumir las obligaciones tributarias en caso de adscripción es una cuestión a resolver entre las administraciones y que no afecta al titular del tributo que la exigirá al sujeto pasivo *ex lege*.

En cuanto al **ICIO**, la sentencia de 3 de julio de 2015 (JUR 2015 242565) confirma la del juzgado de Huesca, que había dado la razón al sujeto pasivo en un conflicto con el ayuntamiento de Barbastro. En concreto, se dilucidaba la posible aplicación de la bonificación del 80% contemplada por la ordenanza, en función del interés social de la obra (colegio de educación infantil). La ordenanza de Barbastro se había limitado a reproducir el texto legal, sin concretar lo que entiende por obra de utilidad municipal y eso ha de concurrir en el contribuyente, siendo indiferente que exista sustituto (el contratista), como es de toda lógica. Siendo así, la decisión no es discrecional del ayuntamiento, siendo controlable luego por la justicia, como ha sucedido en este caso.

En cuanto al **IIVTNU**, la sentencia del TSJ de Aragón de 3 de junio de 2015 (JUR 2015/219405) estima el recurso planteado por el Ayuntamiento de Zaragoza, siendo el aspecto debatido la prescripción del derecho a liquidar por parte del ayuntamiento. El sujeto pasivo alegó que las liquidaciones habían prescrito. En concreto expuso que transmitió el 25 de julio de 2005 y el 8 de agosto de 2005 unos terrenos situados en suelo urbanizable no delimitado, equivalente a suelo rústico, y que no presentó liquidación del referido impuesto porque las fincas transmitidas no tenían asignado valor a efectos del IBI y porque, además, consideraba que estas transmisiones no estaban sujetas al pago de dicho impuesto. Expuso también que transcurridos seis años desde la transmisión el Ayuntamiento de Zaragoza le había notificado por primera vez unas cartas de pago por liquidación de plusvalías, sobre la base de unos valores catastrales que se fijaron sin darle audiencia. El TSJ entiende, no obstante, que hubo interrupción de ese plazo, señalando, asimismo, que la aprobación del plan parcial tuvo lugar el 28 de diciembre de 2004 y ello supuso que cuando se produjeron las enajenaciones se cumplió el hecho imponible previsto en la LHL, al tener como objeto las mismas parcelas de suelo urbanizable no delimitado que ya contaban con instrumento de desarrollo aprobado, aunque no contara todavía con eficacia y ello porque el legislador ha querido que la simple eficacia del plan suponga el nacimiento de una manifestación de riqueza que ha sido gravada por el tributo de autos. El motivo referido a la impugnación del valor catastral no puede emplearse tratándose de una cuestión de gestión tributaria.

En el ámbito de las **tasas**, la sentencia de 31 de julio de 2015 (JUR 2015/242882), otorga de nuevo la razón a una compañía eléctrica en relación a la tasa por utilización del dominio público local: En concreto, se trataba de una empresa explotadora de servicios de interés general, que tributa por el régimen especial (1,5% de sus ingresos), habiéndose concluido que no puedan serle exigidas a aquella, adicionalmente, otras tasas sometidas al régimen general (en función del beneficio determinado por la ocupación demanial).

Finalmente, y en el apartado de **otras materias**, la sentencia de 18 de junio de 2015 (JUR 2015/174727) estima la apelación deducida por algunos concejales del ayuntamiento de Calaceite, en relación con la realización de una auditoría a una sociedad privada municipal. La sentencia recurrida había declarado la inadmisión del recurso por falta de jurisdicción, al considerar que se trataba de un acuerdo municipal sometido a la jurisdicción mercantil. Para el TSJ si todo lo atinente al control financiero público, no está sometido –evidentemente– al ordenamiento privado, la decisión relativa a si un acuerdo de la Junta vulnera o no la normativa de Haciendas Locales debe ser adoptada obligadamente por la jurisdicción contenciosa administrativa, pues para determinar la conformidad a

derecho del mismo, es necesario aplicar las previsiones del derecho administrativo. Cuestión distinta es que sea o no posible ese doble control que constituye el fondo del recurso. Pero es evidente que si sólo es posible realizar un control financiero sometido a la LHL –como solicitan los actores–, esta decisión no la va a poder enjuiciar un juez mercantil.

III. **OTROS DOCUMENTOS**

Damos cuenta en este apartado de los **informes de fiscalización de órganos de control externo** que pueden interesar a las entidades locales aragonesas y que pueden consultarse con facilidad en los sitios web de los respectivos órganos. En lo que se refiere al **Tribunal de Cuentas del Reino** son los que se señalan a continuación y, que aunque no están referidos a Entidades aragonesas, sí son sectoriales y afectan a la totalidad de las Entidades Locales.

- Informe de Fiscalización núm. 1032, de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la Intervención de las Entidades Locales.
- Informe de Fiscalización núm. 1045, del Sector público local, ejercicio 2012.
- Informe de Fiscalización núm. 1046, de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.
- Informe de Fiscalización 1050 de la efectividad de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las entidades locales de sus obligaciones comerciales.
- Informe de Fiscalización núm. 1074, sobre actuaciones del Tribunal de Cuentas para promover la rendición de cuentas en el ámbito local.

En cuanto a la **Cámara de Cuentas de Aragón**, reseñamos los siguientes Informes de Fiscalización:

- Informe de Fiscalización de las Cuentas Generales de las Entidades Locales Aragonesas de los años 2010, 2011 y 2012.
- Informe de Fiscalización de determinados aspectos económico financieros de la Diputación provincial de Teruel.
- Informe de Fiscalización de los Servicios Prestados en Materia de Mataderos y Mercados en Sector Público Local Aragonés del año 2012 y 2013
- Informe de Fiscalización del Sector Público Local Aragonés del año 2013.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

DE LA PEÑA AMORÓS, M. (dir.) (2015): *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch.

HERNÁNDEZ GUIJARRO, F. (2015): *Impugnación de las Ordenanzas Fiscales*, Francis Lefebvre.

PAGES I GALTÉS, J. (2015): *Manual de tasas y precios por servicios municipales*, La Ley Actualidad.

SÁNCHEZ GARCÍA, NICOLÁS (2015): *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, 5ª ed., CEF.

Medio ambiente

Antonio Eduardo Embid Tello

I. LEGISLACIÓN

1. Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón (*BOA*, 58, de 12 de marzo de 2015)

Mediante esta norma se sustituye la antigua Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón, para actualizarla, y con el motivo de las disfunciones que esta causó en la práctica deportiva cinegética. La presente Ley busca armonizar el ejercicio de la caza con la gestión, protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento del medio natural, reconociendo e impulsando asimismo la vertiente socioeconómica de la caza.

En el Título I se recogen los principios generales de la caza (art. 1), regulando el derecho a cazar (art. 3) y estableciendo una tipología de cazadores (art. 4). Como novedad, se especifica la titularidad de derechos cinegéticos, que se asignan al dueño del terreno, tanto si este está clasificado como cinegético como si no (art. 5).

El Título II define las piezas de caza (art. 6) y su propiedad (art. 7), estableciendo como novedad que las especies cinegéticas se determinarán en el Plan de caza, que se aprueba con carácter anual.

El Título III clasifica los terrenos a los efectos de caza, distinguiendo entre terrenos cinegéticos y no cinegéticos y, dentro de los primeros (Capítulo II), dis-

tinguiendo entre reservas de caza y cotos de caza. Como novedad, se suprime la diferencia entre cotos de caza mayor y menor (art. 15), dada la proliferación de especies de caza mayor, si bien esta distinción sigue existiendo en cuanto a las tasas. También se exige ahora que los titulares de los cotos cuenten con un libro registro de las batidas que se realizan, que se ajustará a un modelo normalizado que aprobará la Consejería competente (art. 29).

En los terrenos no cinegéticos, como novedad, se prohíbe el ejercicio de la caza con «carácter general» (art. 30.3) –antes era con «carácter permanente»–, para reconocer la realidad de las autorizaciones administrativas extraordinarias para la caza en zonas donde se estuvieran produciendo daños agrícolas, siempre cuando concurran las circunstancias previstas en el art. 44.

Otra novedad importante es la creación de un fondo de gestión de las reservas de caza en cada reserva, en el que se ingresará un porcentaje mínimo del importe generado por los aprovechamientos. El fondo se destinará a la financiación de inversiones y contratos para el funcionamiento y mejoras dentro de la propia reserva de caza que los haya generado (art. 14.7.8 y 9).

El Título IV se dedica a las licencias, pruebas de aptitud, permisos de caza y educación cinegética. Como novedad respecto a la anterior legislación, y en aras de la simplificación administrativa se unifican las distintas licencias de caza en una única «Licencia de caza de Aragón». También se prevé la posibilidad de establecer una licencia de caza interautonómica válida para cazar en Aragón, así como en otras Comunidades Autónomas cuando existan convenios al respecto (art. 32), conforme al principio de reciprocidad. Esta era una posibilidad demandada por los colectivos afectados.

El Título V regula la planificación cinegética, distinguiendo el Plan general de caza, que elabora la Consejería de Medio Ambiente, del Plan Técnico de caza y el Plan Anual de aprovechamiento cinegético, aprobados también por la administración autonómica, pero por iniciativa particular (arts. 37 y ss.). En ausencia de Plan no podrá ejercerse la caza. Destaca como novedad, también en aras de la simplificación administrativa, la supresión de la caducidad, por transcurso del tiempo de su aplicación, del plan técnico de caza, indicándose que se mantendrá su validez siempre que los cambios que se produzcan en el acotado se incorporen al plan técnico mediante anejos de actualización del mismo (art. 37.8).

El Título VI ordena el ejercicio de la caza, fijando, entre otros, los requisitos, prohibiciones y las autorizaciones excepcionales, así como las medidas de seguridad a introducir en las cacerías (arts. 40 y ss.).

El Título VII regula la protección y conservación de las especies de caza, buscando proteger las especies autóctonas y mejorar y conservar los hábitats de fauna silvestre (arts. 53 y ss.).

El Título VIII establece el régimen de las granjas cinegéticas (arts. 58 y 59) y de la comercialización, transporte y repoblación de las especies cinegéticas (arts. 60 y ss.), así como de la tenencia de ejemplares vivos de caza y de trofeos (arts. 65 y ss.). Como novedad, se autoriza que el destino de los animales de una granja cinegética pueda ser un matadero, y se determina que los titulares de las granjas tienen la obligación de permitir el acceso a las mismas.

En el Título IX se ordena el seguro obligatorio y la responsabilidad del cazador por daños, tanto de los cazadores en su actividad cinegética, como por las especies cinegéticas en la agricultura, bienes forestales y ganadería, así como en accidentes de tráfico.

El Título X se dedica a la administración cinegética y a la vigilancia (arts. 71 y ss.) y el Título XI establece el régimen de infracciones y sanciones, así como el procedimiento sancionador (arts. 79 y ss.).

2. Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOA*, 22, de 3 de febrero de 2016)

La Ley de Medidas Fiscales y Administrativas aragonesa de 2016 recoge diversas modificaciones legales en materia de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

En primer lugar, se modifica la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, modificándose la denominación de determinados procedimientos y clarificándose la delimitación de competencias entre el Instituto y los órganos integrados en la estructura del Departamento. Así, por ejemplo, se aclara que no corresponde al INAGA la tramitación y emisión de informes ambientales cuando estos se promuevan, desarrollen o autoricen por los órganos del Departamento de medio ambiente (art. 41).

Se modifica en segundo lugar la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón (art. 42) para adecuar el plazo máximo de las ocupaciones temporales al establecido en la legislación urbanística, reduciendo así trámites repetidos en un breve periodo de tiempo. La duración pasa de 5 a 10 años, con posibilidad de renovación (art. 31.1 Ley 10/2005), y se introduce un régimen transitorio para aquellas ocupaciones vigentes, cuyo plazo pasa a ampliarse igualmente a 10 años, previéndose la comunicación de esta circunstancia a los titulares (disposición transitoria segunda).

En tercer lugar, se modifica la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón (art. 43), introduciendo varias modificaciones menores destinadas a adaptarla a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y a la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico.

En cuarto lugar, la Ley de medidas procede a la modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (art. 44), para incluir entre las competencias del Instituto Aragonés del Agua el control de vertidos (art. 19.2.b.5º) y la clasificación de presas, embalses y balsas (art. 19.2.d.6º). También se pretende evitar la contradicción existente en su art. 24, en la consideración de los bienes cedidos al Instituto a título gratuito por entidades locales, diciéndose que «tales bienes no variarán su calificación jurídica original y no podrán ser incorporados a su patrimonio, ni enajenados o permutados por el Instituto Aragonés del Agua» (art. 24.3).

En quinto lugar, se modifica la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (art. 45) para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado. En ese sentido, se regulan expresamente los supuestos de evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico, para adaptarlos a la normativa básica estatal.

En sexto lugar, se modifica el Texto Refundido de la Ley de Espacios Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón (art. 46) para establecer el silencio administrativo negativo de algunas solicitudes de usos o actividades sobre espacios naturales. En particular, se establece el silencio negativo para las solicitudes de autorización de usos y actividades en espacios regulados por Planes de ordenación de recursos naturales (art. 31) y por planes rectores de uso y gestión (art. 40), ambos de competencia del INAGA. En ambos casos se afirma que el silencio negativo lo es sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente.

En séptimo lugar, se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (art. 47), estableciendo que se promoverá anualmente medidas destinadas a alcanzar una estabilidad laboral de doce meses en las cuadrillas forestales y de espacios naturales protegidos.

3. Decreto 27/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón (*BOA*, 43, de 4 de marzo de 2015)

Esta norma responde al reciente art. 55 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (introducido por la Ley 6/2014, de 26 de junio), que definía el concepto de árbol singular y remitía a desarrollo reglamentario la regulación de su Catálogo. Se deroga la anterior normativa que regulaba la materia: el Decreto 34/2009, de 24 de febrero, en la medida en que se pretende actualizar los criterios de valoración de la singularidad de los árboles, que hasta ahora se realizaba mediante la llamada «Norma Granada», un méto-

do concebido para el ámbito de la jardinería que se adapta mal a los criterios de inclusión de árboles en el Catálogo.

Se define como Árbol Singular de Aragón aquellos que reúnan determinados aspectos: posesión de particularidades científicas excepcionales, rareza por su número o distribución o interés científico, cultural, histórico o social relevante y como arboleda aquellos conjuntos de árboles de reducida extensión que reúnan los mismos requisitos, con excepción obviamente de las especies exóticas invasoras (art. 2).

El art. 5 regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón, el cual se configura como un registro administrativo de carácter público en el que se definen las principales características de los árboles o arboledas que incluye.

El procedimiento de inclusión en el Catálogo puede ser iniciado por cualquier persona física o jurídica ante el Director General competente en espacios naturales protegidos, tiene información pública y audiencia a interesados, Ayuntamiento y Comarca donde radiquen el árbol o arboleda y tras informe del Consejo de Protección de la Naturaleza, la declaración es competencia del Consejero de Medio Ambiente y debe ser publicada en el *BOA* (art. 7). Igualmente se regula un procedimiento de exclusión del Catálogo, que solo procede por la pérdida de las características que justificaron la declaración de su singularidad (art. 8).

El régimen de protección consiste en:

1) la delimitación de un entorno de protección que fijará el Consejero conforme a los criterios que suministra el art. 9.2).

2) Un régimen general de protección que considera usos permitidos aquellos compatibles con la conservación y mejora de los árboles y arboledas, como visitas y actividades didácticas y científicas, y usos prohibidos aquellos que supongan un peligro actual o potencial, directo o indirecto para el citado ejemplar (art. 10).

3) Un régimen de protección específico, consistente en un plan de protección que podrá aprobarse de ser necesario por orden del Consejero de Medio Ambiente (art. 11).

Se prevé también la posibilidad de una protección preventiva consistente en la declaración, por parte de la Dirección General competente en espacios naturales protegidos, de suspensión cautelar de actuaciones que puedan afectar al estado sanitario, la estabilidad, el espacio de crecimiento u otras características de los árboles y arboledas sobre los que se ha iniciado el procedimiento para la declaración de su singularidad (art. 12).

Se hace referencia a las Ayudas que el Gobierno de Aragón establecerá destinadas a los propietarios o titulares de cualquier derecho real sobre los terre-

nos que albergan árboles o arboledas singulares, lo que incluirá ayudas compensatorias para las limitaciones que puedan llevar consigo las medidas de protección (art. 14).

4. Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015 (*BOA*, 47, de 10 de marzo de 2015)

Mediante este Decreto-Ley, que se añade al ya dictado por el Estado (Real Decreto-Ley 2/2015, de 6 de marzo) se adoptan una serie de medidas paliativas y reparadoras para favorecer el restablecimiento de servicios, reparación de daños y la vuelta a la normalidad de las zonas siniestradas por las inundaciones, contemplando la posibilidad de que se extienda estas medidas a otros daños que puedan producirse hasta el 31 de mayo de 2015.

Las actuaciones previstas se refieren a los siguientes ámbitos (art. 3):

1) Destinadas a paliar daños materiales en viviendas y enseres domésticos, explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, establecimientos industriales y mercantiles y a favor de las personas afectadas, como por ejemplo ayudas para resarcir daños a particulares, acceso preferente a la Red de Servicios Sociales Especializados del Gobierno de Aragón, ayuda a personas que hayan efectuado prestación personal o de bienes, indemnización de daños, ayudas para la restauración o actuaciones para facilitar el acceso a la financiación para PYMES y autónomos.

2) Destinadas a la reparación de infraestructuras y servicios públicos, como ayudas a Municipios, Mancomunidades y Comarcas, reparación de daños en infraestructuras de riego, daños medioambientales, carreteras, etc.

En cuanto a las ayudas para reparar los daños ocasionados en infraestructuras y servicios de titularidad de los Entes Locales, se prevé que el Departamento de Política Territorial e Interior establezca en el plazo de un mes ayudas con objeto de financiar los proyectos que ejecuten Municipios, Mancomunidades y Comarcas para la reparación o restitución de los daños que hayan sufrido (art. 11).

También se prevé la reducción de plazos en el régimen de contratación y procedimientos administrativos (a la mitad) que se sigan en ejecución de este Decreto-Ley (arts. 17 y 18).

Se habilita a los distintos Departamentos competentes a dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de esta norma (disposición final primera). Las actuaciones serán financiadas con cargo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria y de la Sección 30 de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (disposición adicional tercera).

5. Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de espacios protegidos de Aragón (*BOA*, 151, de 6 de agosto de 2015)

Mediante esta norma se refunden las disposiciones con rango de ley reguladoras de los espacios protegidos aragoneses: las contempladas en la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Protegidos de Aragón, la Ley 12/2004, de 29 de diciembre de medidas tributarias y administrativas, la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y Administrativas y la Ley 6/2014, de 26 de junio, de modificación de la Ley de Espacios protegidos. Esta última norma, el año pasado, preveía en su disposición final segunda la redacción del presente texto refundido.

El nuevo texto se divide en siete Títulos. El Título I se dedica a las disposiciones generales, fines y principios y el ámbito de aplicación. El Título II trata de las categorías de espacios naturales protegidos: Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, su procedimiento de declaración, la planificación a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) y la regulación de sus usos permitidos y prohibidos, y también establece la regulación de las Zonas periféricas de protección y las áreas de influencia socioeconómica.

El Título III regula las Áreas Naturales Singulares conformadas por la Red Natura 2000, las Reservas de la Biosfera, los Lugares de interés geológico, Geoparques, Bienes naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, Humedales singulares de Aragón (incluidos los del Convenio de Ramsar), Reservas Naturales fluviales, Áreas Naturales singulares de interés natural y Áreas Naturales singulares de interés local o comarcal.

El Título IV crea el catálogo de espacios protegidos y regula la elaboración del Plan Director de la Red Natural de Aragón. El Título V se destina a establecer el régimen general de protección de los espacios naturales protegidos y el Título VI a las medidas de fomento y financiación. El Título VII, por último, regula el régimen de infracciones y sanciones, remitiéndose tanto a la legislación estatal como generando sus propias infracciones.

6. Decreto 274/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón y se establece su régimen de protección (*BOA*, 213, de 4 de noviembre de 2015)

Esta norma responde a la legislación básica sobre espacios naturales, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que regula el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que ha de incluir entre otras cosas la información relativa a los Lugares de Interés Geológico (art. 9). También responde al art. 65 del citado Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, que igualmente prevé la creación del Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón.

La norma considera Lugar de Interés Geológico «aquellas superficies con presencia de recursos geológicos de valor natural, científico, cultural, educativo o recreativo, ya sean formaciones rocosas, estructuras, acumulaciones sedimentarias, formas, paisajes, yacimientos paleontológicos o minerales» (art. 2). Se regula la extensión máxima de un «Área de Interés Geológico» en cincuenta hectáreas, mientras que los espacios de menor dimensión recibirán el nombre de «Puntos de Interés Geológico». Se regulan los «yacimientos paleontológicos», cuyo régimen de protección se remite a la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. Y se contiene además una categoría residual de Lugares denominada «Itinerarios, puntos de observación y otros espacios de reconocimiento geológico», para aquellas formaciones no susceptibles de una protección de la misma intensidad (art. 3).

El Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón se configura como un Registro Público de carácter administrativo (art. 4). La inclusión en el Catálogo se inicia por la Dirección General competente en materia de conservación de la naturaleza, de oficio o a propuesta de terceros, ya sean AAPP o particulares, y resuelve el Consejero de Medio Ambiente mediante orden (art. 6.1).

El régimen de protección incluye la prohibición de actividades que degraden el Lugar (art. 10), como por ejemplo vertidos sólidos o líquidos, aprovechamientos mineros, infraestructuras viarias, energéticas y de telecomunicaciones, emisión de ruidos y publicidad exterior (art. 12). Se regulan los usos permitidos, como visitas, actividades didácticas y científicas y se indica que cualquier otro uso no específicamente prohibido se someterá a autorización por parte del INAGA (art. 11).

Los Lugares de Interés Geológico podrán disponer de planes de gestión individualizados que determinen los usos compatibles en función de su naturaleza, también de competencia de la Consejería de Medio Ambiente (art. 9).

Se regulan también las medidas de fomento y gestión, donde se prevé la celebración de convenios de colaboración con los titulares de los terrenos y un régimen de ayudas (art. 13)

7. Decreto 300/2015, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el urogallo y se aprueba su Plan de conservación del hábitat (*BOA*, 220, de 13 de noviembre de 2015)

Esta norma responde al RD 139/2011, de 4 de febrero, para el Listado de Especies Amenazadas, que incluye al urogallo pirenaico en el catálogo nacional con la categoría de «vulnerable» y del Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, que cataloga al urogallo como especie «sensible a la alteración de su hábitat», lo que exige la elaboración por la Comunidad Autónoma de un Plan de Conservación.

Mediante esta norma, se cumple dicha exigencia legal, aprobando el Plan de Conservación del hábitat del urogallo, que es ejecutivo y vinculante tanto para particulares como para Administraciones Públicas. Su ámbito de aplicación se extiende sobre los términos municipales del apdo. L.2 del Anexo, y se declara zona ambientalmente sensible, donde se definen las áreas críticas. El ámbito excluye los terrenos urbanos o urbanizables (art. 2).

El régimen de protección es el del Título III de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 3). Se establece la obligación de consideración del urogallo en evaluaciones de impacto ambiental sobre proyectos que afecten al ámbito de aplicación (art. 4). El art. 5 regula la evaluación de las zonas ambientalmente sensibles, de competencia del INAGA.

Se establece la forma de ejecución del Plan de conservación del hábitat (art. 6), y las medidas generales de protección, que incluyen prohibición de líneas eléctricas aéreas, cercados, la mayoría de actividades forestales, tratamientos fitosanitarios de plagas y prohibición general de ocasionar molestias a la especie (art. 7). Se prevé la posibilidad de establecer medidas excepcionales por el Departamento de Medio Ambiente, como la suspensión total o parcial de aprovechamientos cinegéticos o de actividades turísticas (art. 8).

El catálogo de infracciones y sanciones se remite al de la Ley estatal de biodiversidad (art. 13), y al margen de las correspondientes sanciones, se establece como indemnización por daños y perjuicios el valor monetario del urogallo en 16.000 €.

II. JURISPRUDENCIA

1. Tribunal Superior de Justicia De Aragón

A. Autorización ambiental integrada

a) *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón* (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª*), *de 12 de junio de 2015* (rec. 194/2012)

En esta Sentencia se resuelve un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo 1 de Zaragoza de 25 de abril de 2012, en la que se anulaba una resolución de la alcaldía denegatoria de una licencia para la ampliación de una explotación aviar, y por lo tanto se concedía dicha licencia a la sociedad civil «Félix Badules e hijos, SC».

El Ayuntamiento alega, al igual que en instancia, que no cabe entender otorgadas por silencio licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico, y que la referida explotación incumplía las distancias y vallado perimetral previstos en el Real Decreto 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación de la avicultura de carne.

Reconoce el TSJ que la referida licencia de obra y actividad fue, efectivamente otorgada por silencio positivo, pero que en este caso, el Ayuntamiento solo considera infracción de la normativa sectorial avícola, un aspecto que compete valorar al INAGA en el expediente de la autorización ambiental integrada. Y el INAGA, en su día, valoró positivamente estos aspectos otorgando la autorización el 13 de abril de 2009. Por lo tanto, «no podía denegar el Ayuntamiento la licencia solicitada con base en un pretendido incumplimiento de la normativa sectorial cuando el órgano competente se había pronunciado al respecto» (FJ 2º).

Por lo tanto, se confirma la sentencia de instancia y se imponen costas a la recurrente con el límite de 1500€.

B. Ruido

a) *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón* (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1*), *de 6 de marzo de 2015* (rec núm. 168-2012)

En esta Sentencia se resuelve un recurso de apelación del Gobierno de Aragón frente a la Sentencia de 23 de mayo de 2012 del juzgado de lo contencioso administrativo 5 de Zaragoza, que resolvía un recurso de «Productos Porcinos Secundarios, SA» frente a la Resolución de 24 de enero de 2011 del INAGA, que desestimaba un anterior recurso de alzada frente a la Resolución de 10 de septiembre de 2010 del INAGA por la que se otorga la Autorización Ambiental Integrada (AAI) al proyecto de ampliación de tripería en complejo cárnico en Zuera.

En la Sentencia de instancia se anulaban dos condicionantes de la AAI al proyecto de ampliación de la industria cárnica. Uno de ellos se refería a que la emisión de ruidos al exterior de tal industria no superase los niveles regulados en la Ordenanza municipal de Zuera, obligando a dos controles mediante Organismo de Control Autorizado a los seis meses y al año, remitiendo los resultados al INAGA y al Ayuntamiento de Zuera. El otro condicionante se refería al control de efluentes e Inspección de vertidos de la industria, que también debía adaptarse a la normativa municipal y disponer de diversos requisitos (una arqueta).

La Sentencia anuló ambas cláusulas considerando excesiva la imposición de la inspección periódica de ruido por parte del Organismo de Control por no contar con cobertura legal, así como la medición continua de vertidos y la misma calificación de vertido, al no tratarse de un vertido de aguas residuales a las redes municipales, sino de transporte de ese vertido a la depuradora.

El TSJ de Aragón anula la Sentencia recurrida en lo referente al ruido, manteniendo el condicionante de efectuar mediciones de ruido periódicas, al entender que no se trata de una imposición desproporcionada y que está amparada en la normativa vigente, véase: el art. 22 de la Ley 16/2002, de 1 de julio de Prevención y Control de la Contaminación y art. 51.f) de la Ley 7/2006 de 22 de junio de protección ambiental de Aragón, que facultan al órgano ambiental a recabar información periódica de control de emisiones de ruido.

Dice, así, la Sala, que «a diferencia de lo que se indica en la Sentencia, imponer un control a los seis meses y dos más en los dos años siguientes no puede considerarse ni desproporcionado ni ajeno a lo dispuesto en las normas. Pues es absolutamente razonable pensar que es en esta fase inicial de la puesta en marcha de la empresa cuando es preciso ese control del ruido» y, por otro lado, que «Es claro que quien emite el sonido debe también hacerse cargo de la colaboración e inspección en su cumplimiento y aquí no ha sido acreditado siquiera el coste de estos controles efectuados por un organismo autorizado, para entender que sean desproporcionados» (FJ 1º).

Confirma el TSJ de Aragón sin embargo la anulación del condicionado sobre control de los vertidos, señalando que el control de vertidos se proyecta sobre el vertido a las redes municipales, y no al transporte de ese vertido a la depuradora y, por otro lado, reconociendo la inoperancia de la arqueta y la innecesariedad del control continuo que se pretendía imponer (FJ 2º).

Derecho de la Unión Europea

Sergio Salinas Alcega
Víctor Fernández-Rodríguez Fairén

I. NORMATIVA

Comenzaremos el apartado dedicado a la normativa de la Unión Europea que puede resultar de interés para los entes locales refiriéndonos al Reglamento de Ejecución (UE) núm. 1232/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014. Esta disposición viene a adaptar el Reglamento (UE) núm. 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo y corregir el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 215/2014, cuyo objeto era garantizar la vigencia de la legislación necesaria para la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE»), y permitir la adopción a su debido tiempo de los programas operativos pertinentes, sobre la base del Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecían disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Marítimo y de la Pesca. La adopción del Reglamento (UE) núm. 508/2014 exigía la sustitución de determinadas referencias del Reglamento de Ejecución (UE) núm. 215/2014 al futuro acto jurídico de la Unión sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca («FEMP»), por referencias al Reglamento (UE) núm. 508/2014.

La segunda disposición que incluiremos en esta síntesis legislativa es el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2015/212 de la Comisión, de 11 de febrero de 2015, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) núm. 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. El citado Reglamento de Ejecución se refiere en concreto al art. 32.8.2. del Reglamento (UE) núm. 223/2014, en lo que respecta a las especificaciones técnicas del sistema para registrar y almacenar los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, incluidos datos sobre cada uno de los participantes en las operaciones cofinanciadas por los PO II.

A su vez, el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 463/2014 de la Comisión establece las disposiciones necesarias para la elaboración de los programas. Con el fin de garantizar la ejecución de los programas financiados por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas («el FEAD»), es necesario establecer otras disposiciones relativas a la aplicación del citado Reglamento (UE) núm. 223/2014. En concreto, a los efectos del art. 32.2.d) del mismo, es necesario establecer las especificaciones técnicas del sistema para el registro y el almacenamiento informatizados de los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, que es lo que resuelve el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2015/212.

Otra disposición que puede resultar de interés, siquiera sea con carácter general, es el Reglamento Delegado (UE) núm. 2015/1070 de la Comisión, de 31 de marzo de 2015, por el que se modifican los anexos III, V y VII del Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana. Este Reglamento Delegado tiene su origen en la solicitud de tres Estados miembros de que se modificaran los datos requeridos en los formularios que figuraban en el anexo III del Reglamento (UE) núm. 211/2011, para lo que la Comisión ha tenido en cuenta la información que le han transmitido los Estados miembros.

El anexo III se refería al Formulario de Declaración de Apoyo, distinguiendo por una parte el formulario para los 10 Estados miembros que no requieren la comunicación de un número de documento de identificación personal (Irlanda, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Estonia, Reino de los Países Bajos, República Eslovaca, República de Finlandia, Reino de Bélgica, Reino de Dinamarca, República Federal de Alemania y el Gran Ducado de Luxemburgo), y por otra parte el formulario de los 18 Estados miembros que sí requieren la comunicación del número de documento de identificación personal (República de Bulgaria, República Checa, República Helénica, Reino de Es-

paña, República Francesa, República de Croacia, República Italiana, República de Chipre, República de Letonia, República de Lituania, Hungría, República de Malta, República de Austria, República de Polonia, República Portuguesa, Rumanía, República de Eslovenia y Reino de Suecia).

En consecuencia, el citado anexo III, además del anexo V (Formulario para la presentación de declaraciones de apoyo a las autoridades competentes de los Estados miembros) y del anexo VII (Formulario para la presentación de una Iniciativa Ciudadana a la Comisión Europea) se modifican en este Reglamento Delegado de la Comisión para aclarar o simplificar los procedimientos correspondientes. No obstante, los formularios que cumplan lo dispuesto en el anexo III del Reglamento (UE) núm. 211/2011, modificado por el Reglamento Delegado (UE) núm. 887/2013, se podrán seguir utilizando para recoger declaraciones de apoyo de firmantes en el caso de las propuestas de iniciativa ciudadana que se hayan registrado de conformidad con el art. 4 del Reglamento (UE) núm. 211/2011 antes de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, debido a que varios organizadores de iniciativas registrados ante la Comisión están recogiendo actualmente declaraciones de apoyo.

La última disposición que mencionaremos en este apartado dedicado a la legislación de la Unión Europea es el Reglamento Delegado (UE) núm. 2015/1076 de la Comisión, de 28 de abril de 2015, por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 1303/2013, normas adicionales sobre la sustitución de un beneficiario y las responsabilidades correspondientes, y los requisitos mínimos que deberán constar en los acuerdos de asociación público-privada financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. El mencionado Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, establece disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, así como algunas disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo, y, en particular, su art. 63, apdo. 4, y su art. 64, apdo. 4.

El art. 63, apdo. 1, del Reglamento (UE) núm. 1303/2013 dispone que el beneficiario en una asociación público-privada («APP») podrá ser una entidad de Derecho privado de un Estado miembro («socio privado»). Y de conformidad con el art. 63, apdo. 3, el socio privado seleccionado para ejecutar la operación podrá ser sustituido como beneficiario en el transcurso de la ejecución si así lo estipulan las cláusulas de la APP o el acuerdo de financiación entre dicho socio y la entidad financiera que cofinancia la operación. Con el fin de especificar una serie comple-

ta de obligaciones de los socios en el marco de las operaciones de APP, la Comisión, mediante este Reglamento Delegado establece normas adicionales sobre la sustitución de un beneficiario y sobre las responsabilidades correspondientes. Así, en cuanto a la sustitución del socio privado o del organismo de Derecho público a los que se hace referencia en el art. 63 apdo. 3, del Reglamento núm. 1303/2013, «el socio u organismo» deberá cumplir las siguientes condiciones adicionales:

a) estar en condiciones de prestar, como mínimo, el servicio establecido en el acuerdo de asociación público-privada («APP») y hacerlo, como mínimo, con los mismos niveles de calidad;

b) aceptar los derechos y deberes del beneficiario en lo que concierne a la subvención de operaciones de APP a partir de la fecha en que se notifique la propuesta de sustitución a la autoridad de gestión.

El socio u organismo remitirá a la autoridad de gestión la propuesta de sustituir al socio privado como beneficiario en el plazo del mes siguiente a la fecha en que se tome la decisión de hacerlo, propuesta que deberá incluir:

a) las condiciones de la APP o del acuerdo de financiación entre el socio privado y la entidad financiera que cofinancie la operación que requiera la sustitución;

b) pruebas del cumplimiento por parte del socio u organismo de las condiciones establecidas en el art. 1 del presente Reglamento y que demuestren que cumple y asume todas las obligaciones que incumben a un beneficiario con arreglo al Reglamento (UE) núm. 1303/2013;

c) pruebas de que el socio u organismo ha recibido una copia del acuerdo de ayuda original y de todas las modificaciones introducidas en él.

En el plazo de un mes a partir de la recepción de la propuesta de sustitución citada, siempre y cuando el socio u organismo cumpla y asuma todas las obligaciones que incumben a un beneficiario con arreglo al Reglamento (UE) núm. 1303/2013, así como las condiciones establecidas en este Reglamento, la autoridad de gestión deberá registrar al socio u organismo como beneficiario a partir de la fecha de notificación de la propuesta de sustitución e informar al socio u organismo del importe restante de la subvención procedente de los Fondos EIE.

Respecto de los requisitos mínimos que deberán constar en los acuerdos de asociación público-privada financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la cuenta de garantía bloqueada mencionada en el art. 64, apdo. 2, del Reglamento (UE) núm. 1303/2013, el acuerdo de APP incluirá los siguientes requisitos:

a) si procede, los criterios para la selección de la entidad financiera donde se abrirá la cuenta de garantía bloqueada, incluidos los requisitos sobre su solvencia;

b) las condiciones en las que pueden realizarse los pagos a la cuenta de garantía bloqueada;

c) si el organismo público beneficiario podrá utilizar la cuenta de garantía bloqueada como garantía o prenda del desempeño de sus obligaciones o las del socio privado conforme al acuerdo de APP;

d) la obligación de los titulares de la cuenta de garantía bloqueada de informar a la autoridad de gestión, si esta así lo solicita por escrito, de la cuantía de los fondos desembolsados de la cuenta de garantía bloqueada y del saldo de esta;

e) normas sobre cómo desembolsar los fondos restantes en la cuenta de garantía bloqueada cuando esta se cierre debido a la rescisión del acuerdo de APP.

Por último, el acuerdo de APP contendrá disposiciones sobre el establecimiento de un mecanismo de elaboración de informes y de conservación de documentos con las mismas obligaciones que tiene el beneficiario que asume y paga los gastos subvencionables de conformidad con el art. 65 del Reglamento (UE) núm. 1303/2013. Igualmente, el acuerdo de APP incluirá procedimientos que garanticen una pista de auditoría apropiada según lo dispuesto en el art. 25 del Reglamento Delegado (UE) núm. 480/2014 de la Comisión. En particular, dichos procedimientos deberán permitir la conciliación entre los pagos efectuados y sufragados por el socio privado para la ejecución de la operación con los gastos declarados por el beneficiario a la autoridad de gestión.

II. **JURISPRUDENCIA**

En este apartado dedicado a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de interés para los entes locales incluimos no solo decisiones de 2015 sino también algunas de 2014 que por razones cronológicas, por dictarse a finales de ese año, quedaron fuera del Informe anterior.

1. Recurso contra la Decisión de la Comisión por la que se reduce la ayuda del Fondo de Cohesión al proyecto de mejora del saneamiento de la ciudad de Zaragoza, al considerar la existencia de irregularidades en relación con la normativa de contratación pública

La sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2014 (as. C-513/13P) se inscribe en la línea de la de 4 de septiembre del mismo año (as. C-197/13P), referida en el Informe incluido en este mismo Anuario en el volumen dedicado a 2014 y relativa a un recurso de casación presentado por España para anular una

sentencia del Tribunal General que denegaba su pretensión de anular una Decisión de la Comisión por la que se realizaban correcciones financieras a una ayuda concedida en el marco del Fondo de Cohesión. En la sentencia de septiembre se trataba de una reducción de la ayuda concedida a la construcción de la línea de Alta Velocidad que conecta Madrid con la frontera francesa, pasando por Zaragoza y Barcelona. En esta ocasión la ayuda se destinaba a un proyecto de mejora del saneamiento de la ciudad de Zaragoza, siendo su cuantía superior a los 8.800.000€. Esa cifra era reducida por Decisión C (2008) 3249 de la Comisión, de 25 de junio de 2008, en aproximadamente 3.100.000€, debiendo recuperarse el importe mediante reembolso, al considerar que habían existido diversas irregularidades en relación con la normativa de contratación pública.

El argumento empleado por España en su recurso es similar al esgrimido en la sentencia de septiembre. En concreto se señala que el Tribunal General ha incurrido en error de Derecho al interpretar el art. H del anexo II del Reglamento (CE) núm. 1164/94 en el sentido de no imponer ningún plazo a la Comisión para adoptar una Decisión de correcciones financieras. El Tribunal de Justicia se basa en su jurisprudencia reciente en diversos asuntos que afectan a España, entre ellos la ya mencionada sentencia de septiembre, para afirmar que la adopción por la Comisión de una Decisión como la concernida está supeditada a la observancia de un plazo legal, considerando fundado el motivo de casación esgrimido por España. El Tribunal rechaza el argumento de la Comisión conforme al cual el Reglamento (CE) núm. 1386/2002, en virtud de su art. 1, solo era aplicable a proyectos aprobados por primera vez después del 1 de enero de 2000, mientras que el proyecto al que se refiere este asunto había sido aprobado por primera vez en 1996. El Tribunal recuerda que la existencia de un plazo para la adopción de Decisiones por la Comisión que impliquen correcciones financieras no resulta del Reglamento (CE) núm. 1386/2002 sino del Reglamento (CE) núm. 1164/94.

A continuación el Tribunal, de acuerdo con el art. 61.1 de su Estatuto y dado que dispone de todos los elementos necesarios, procede a resolver el recurso de casación de manera definitiva. En ese sentido recuerda que la duración del plazo señalado a la Comisión para que adopte su Decisión varía en función de la normativa aplicable. En este caso y dado que la audiencia con España tuvo lugar el 14 de junio de 2007, esa normativa era el Reglamento (CE) núm. 1083/2006, de cuyo art. 108.2 resulta la aplicabilidad del art. 100 del mismo texto a partir de 1 de enero de 2007, incluso a programas anteriores al periodo 2007-2013. Conclusión que en opinión del Tribunal es conforme con el principio de que las normas procedimentales se aplican inmediatamente después de su entrada en vigor. Pues bien el apdo. 5 del citado art. 100 establece que la Comisión se pronunciará en los seis meses siguientes a la celebración de la audiencia o, en caso

de que esta no llegara a producirse, al transcurso de dos meses desde la fecha que conste en la carta enviada por la Comisión. En este caso se constata que no se respetó ese plazo puesto que la Comisión adoptó la Decisión controvertida el 25 de junio de 2008, más de doce meses después de la audiencia, celebrada el 14 de junio de 2007. Por todo ello se considera que la Decisión controvertida debe anularse por no haber sido válidamente adoptada.

2. Conversión como contrato indefinido no fijo como sanción a la utilización de sucesivos contratos de duración determinada en el sector público

La sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2014 (as. C-86/14) responde a la solicitud de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Granada respecto de la interpretación del Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, de 18 de marzo de 1999, que se incluye como anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999. Esta solicitud se enmarca en un litigio en el plano nacional en el que la demandante estuvo más de una década trabajando para el Ayuntamiento de Huétor Vega mediante diversos contratos temporales. Al serle comunicado por el Ayuntamiento que causaría baja al amortizarse su puesto de trabajo, sin pago de contraprestación alguna en concepto de indemnización, la demandante recurrió solicitando la declaración de improcedencia del despido y el pago de una indemnización o su readmisión en el Ayuntamiento. El órgano jurisdiccional nacional plantea diversas cuestiones al Tribunal de Justicia, comenzando por la inclusión de un trabajador como el demandante en el litigio principal en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco. La sentencia concluye que el objetivo de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco es su aplicación a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que le vincule a su empleador y en este caso no ha sido objeto de discusión esa vinculación, mediante dos contratos de duración determinada y posteriormente, como sanción, a través de una relación laboral de carácter indefinido no fijo. El resultado es que la denominación del contrato, como indefinido no fijo, carece de relevancia, tratándose de una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de duración determinada, que no modifica la naturaleza de estos, estando por tanto este supuesto incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco.

La siguiente cuestión planteada por el tribunal nacional se refiere a la compatibilidad con el Acuerdo marco de una normativa nacional que prevé la conversión como contrato indefinido no fijo como sanción a la utilización de sucesivos contratos de duración determinada en el sector público. La puesta en

cuestión de esa compatibilidad resulta de que esa relación laboral creada puede extinguirse unilateralmente por el empleador sin abonar indemnización alguna al no existir ninguna medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno que permita reaccionar a tales abusos. El Tribunal de Justicia recuerda que, cuando el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas respecto de la existencia de abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas proporcionadas, efectivas y disuasorias. Las modalidades de aplicación de tales medidas deben determinarse por el ordenamiento nacional, no pudiendo en ningún caso ser menos favorables que las existentes para casos similares de carácter interno. En ese sentido el abuso de los contratos de duración determinada sucesivos impone, tal como se recoge en el art. 2 de la Directiva 1999/70, la obligación para los Estados de disponer de medidas aplicables de carácter sancionatorio que garanticen los derechos de los trabajadores. No obstante el Acuerdo marco no impone con carácter general a los Estados la obligación de transformar en contratos por tiempo indefinido los de duración determinada. Así se recuerda cómo la cláusula 5.2 del Acuerdo marco deja a los Estados miembros la capacidad para establecer las condiciones en las que se producirá esa transformación. Por todo ello el Tribunal de Justicia concluye que corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar el grado de adaptación de las disposiciones de Derecho nacional que contemplan esa transformación a la exigencia de sanción del uso abusivo por la Administración pública de sucesivos contratos de duración determinada. A este respecto el tribunal nacional considera que la medida establecida en Derecho español, la conversión del trabajador en indefinido no fijo, es ineficaz, no existiendo ninguna otra sanción efectiva en Derecho español, por lo que debe responderse a la segunda pregunta en el sentido de que el Acuerdo marco se opone a una normativa nacional como la controvertida en este caso.

La última cuestión objeto de análisis por el Tribunal de Justicia es la de la naturaleza que debe tener la indemnización concedida a un trabajador en un supuesto como este para poder ser considerada como sanción efectiva en el sentido de la cláusula 5.1 del Acuerdo marco. La sentencia recuerda que es al órgano jurisdiccional nacional a quien, conforme al Derecho de la Unión, corresponde velar por el carácter suficientemente efectivo y disuasorio de las medidas preventivas previstas para evitar el uso abusivo por la Administración pública de contratos sucesivos de duración determinada. No obstante, el principio de interpretación conforme impone a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de tomar en consideración su Derecho interno de forma que se garantice la plena efectividad de la Directiva. La conclusión es que el órgano jurisdiccional nacional debe interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes de Derecho interno en un caso de utilización abusiva por la Administración de contratos de

duración determinada, pudiendo sancionar debidamente dichos abusos y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.

3. Inexistencia de un principio general de no discriminación por razón de obesidad en el ámbito del empleo y la ocupación e inclusión de la misma entre las causas de consideración del trabajador como discapacitado

El Tribunal de Justicia, mediante su sentencia de 18 de diciembre de 2014 (as. C-354/13), responde a las cuestiones planteadas por un tribunal danés en relación con la posible consideración de la obesidad como causa de discriminación en el empleo. Estas cuestiones se enmarcan en un litigio que se sigue en el plano nacional entre un sindicato, que actúa por cuenta del trabajador concernido y la Federación nacional de municipios daneses, que representa al municipio afectado. Este municipio comunica al trabajador que ha venido desempeñando funciones de cuidador de niños en su domicilio para aquel desde el 1 de noviembre de 1996, su intención de proceder a su despido argumentando como causa la reducción de niños en el municipio. El trabajador argumenta ante las autoridades municipales en el preceptivo trámite de audiencia que en realidad el despido se ha producido por causa de su obesidad, apoyándose en los siguientes indicios: la ayuda económica que ha estado recibiendo durante años del municipio para superar sus problemas de obesidad, sin haber obtenido resultados positivos, y que él es el único de los cuidadores infantiles que desempeñan sus funciones en el citado municipio que es objeto de despido. Sin embargo, las autoridades municipales reiteran que el despido se debe a las graves consecuencias económicas que derivaban para ese servicio municipal de la mencionada reducción del número de niños, sin mencionar lo expuesto por el trabajador en sus alegaciones.

El trabajador presenta un recurso ante un tribunal nacional reclamando daños y perjuicios al considerar que ha sido objeto de discriminación por razón de su obesidad. Es en ese contexto que el citado tribunal nacional plantea diversas cuestiones al Tribunal de Justicia acerca de la posible interpretación del Derecho de la Unión aplicable al caso. Lo primero que se pregunta es acerca de la posibilidad de considerar que conforme al Derecho de la Unión la obesidad puede ser considerada en sí misma como causa de discriminación, dando lugar en ese caso a la obligación de resarcir el perjuicio causado al trabajador objeto de la misma. El Tribunal de Luxemburgo recuerda que la obesidad no aparece expresamente recogida entre las causas sobre las que se proyecta la prohibición de discriminación ni en el Derecho originario, concretamente en los arts. 10 y 19 del TFUE o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ni en el Derivado,

en particular en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. A ello añade que, conforme a su propia jurisprudencia, el listado de causas del art. 1 de la Directiva (raza, color de piel, religión o convicciones, afiliación política, orientación sexual, edad, discapacidad u origen nacional, social o étnico) debe ser entendido como un *numerus clausus*, no siendo posible la toma en consideración, por analogía, de ningún otro motivo no recogido en el citado artículo, como la obesidad.

Por todo ello no existe en el Derecho de la Unión un principio general de no discriminación por razón de obesidad en el ámbito del empleo y la ocupación. A continuación la sentencia analiza su posible toma en consideración de la obesidad como causa de discriminación aunque de forma indirecta, a través de su inclusión en alguna de las causas incluidas en el art. 1 de la Directiva 2000/78. En concreto el tribunal nacional pregunta si la obesidad puede ser considerada como causa de discapacidad, añadiendo que, en caso de respuesta afirmativa, se identifiquen los criterios que conducen a considerar esa causa como habilitante para la reclamación por la persona afectada por la existencia de un supuesto de discriminación. La sentencia aborda el sentido que debe darse al concepto de discapacidad conforme al Derecho de la Unión Europea, para lo que resulta determinante la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Comunidad Europea mediante Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009. El Tribunal advierte que debe entenderse por discapacidad una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas, a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y operativa de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores. No obstante, dado el objetivo de la Directiva 2000/78 de favorecer el acceso al empleo de personas con discapacidad, el Tribunal no limita el sentido que debe darse a la discapacidad a la imposibilidad derivada de la misma de ejercer una actividad profesional sino que lo extiende a la dificultad para dicho ejercicio.

Por otra parte la sentencia apunta dos aspectos a tomar en consideración: por una parte que el concepto de discapacidad es independiente de la posible contribución de la persona afectada a la misma y por otra que ese concepto es anterior a la posible existencia de las medidas de ajuste recogidas en el art. 5 de la Directiva, que el empresario está obligado a tomar para permitir el acceso al empleo de las personas con discapacidad. Esta última reflexión resulta pertinente en este caso puesto que, como señala el Tribunal, el mero hecho de que no se hubiesen adoptado ese tipo de medidas no implica que el trabajador no pueda ser calificado como discapacitado. De todo lo anterior el Tribunal de Justicia

concluye que la obesidad, por sí misma, no puede considerarse comprendida de forma absoluta en el concepto de discapacidad. Eso no impide que en determinadas circunstancias, si de la obesidad del trabajador resultase algún tipo de limitación en los términos del concepto de discapacidad antes apuntado, podría considerarse incluida en dicho concepto. El Tribunal concreta algún ejemplo de esta situación especial, señalando el caso de que una movilidad reducida o la concurrencia de patologías asociadas a la obesidad acarreasen a la persona afectada la imposibilidad o dificultades en el ejercicio de su actividad profesional. La sentencia considera relevante el hecho antes apuntado de que el trabajador ha estado obeso a lo largo del ejercicio de su función por un largo periodo de tiempo, sin embargo recuerda que corresponde al tribunal nacional la comprobación de la existencia de una limitación para el desempeño de esa función en los términos antes apuntados.

El Tribunal de Justicia concluye recordando que, en caso de que el tribunal nacional llegase a una conclusión positiva en relación con la existencia de limitaciones derivadas de la obesidad en los términos apuntados, el art. 10.1 de la Directiva impone a los Estados miembros la adopción de medidas que garanticen que la carga de la prueba recae en la parte demandada, que debe demostrar ante los tribunales u otros órganos competentes la inexistencia de violación del principio de igualdad de trato en caso de que existan hechos que permitan presumir la existencia de una discriminación, directa o indirecta.

4. Obligación de los compradores de terrenos de ejecutar medidas de protección medioambiental de los mismos sin ser los causantes de la contaminación

El Consejo de Estado italiano dirige una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación de diversos principios del Derecho medioambiental europeo, en concreto los de quien contamina paga, cautela, acción preventiva y corrección en la fuente. Esa solicitud se enmarca en tres procesos nacionales que tienen su origen en la compra por diversas sociedades de Derecho privado de ciertos terrenos ubicados en un municipio de la provincia de Massa Carrara en los que el propietario anterior, dos sociedades pertenecientes a un grupo industrial, gestionaban un área industrial de producción de insecticidas y herbicidas. Ese uso conllevaba un elevado nivel de contaminación que condujo a su calificación, anterior a la compra por los primeros entes, como sitio de interés nacional, a efectos de su rehabilitación. El Ministerio competente se dirigió a las sociedades compradoras de esos terrenos y que en ese momento eran propietarias de los mismos para que ejecutasen medidas específicas de protección urgente en el sentido del Código Medioambiental italiano.

Las citadas sociedades acudieron al Tribunal Contencioso-administrativo regional de Toscana que anuló las resoluciones ministeriales ya que, conforme al citado Código, no se puede obligar a empresas sin responsabilidad directa en la realización del fenómeno de contaminación a ejecutar ese tipo de medidas.

El recurso presentado por el Ministerio al Consejo de Estado movió a este a plantear la cuestión prejudicial, constando la existencia de dos líneas contradictorias en la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos italianos en cuanto a la posibilidad de obligar al propietario de un terreno a adoptar medidas de protección urgente y de rehabilitación aunque no sea el autor de la contaminación. A este respecto el Consejo de Estado señala que comparte la línea que opta por excluir la responsabilidad del propietario en ese supuesto. En ese contexto plantea al Tribunal de Justicia la pregunta de si los principios citados de la Unión en materia medioambiental se oponen a una normativa como la que se recoge en el Código Medioambiental italiano que no permite a la autoridad administrativa imponer la ejecución de medidas de protección urgente o de rehabilitación al propietario no responsable de la contaminación, estableciendo a su cargo únicamente una responsabilidad patrimonial limitada al valor del paraje una vez ejecutadas las medidas de rehabilitación.

El Tribunal de Justicia (Sala Tercera) responde en su sentencia de 4 de marzo de 2015 (as. C-534/13), en la que comienza abordando la base jurídica en la que el órgano remitente apoya su cuestión para señalar que el art. 191.2 TFUE, que se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente, se dirige a la acción de esta y no puede por tanto ser invocado ni por los particulares para excluir la aplicación de una norma nacional cuando no sea aplicable alguna normativa de la Unión aplicable sobre la base del art. 192 TFUE, ni por las autoridades competentes para imponer medidas preventivas y reparadoras sin base jurídica nacional. No obstante se apunta que el principio de quien contamina paga puede aplicarse al caso a través de la Directiva 2004/35 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, cuyo objetivo es la garantía de los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la Unión establecida en el Tratado. En cuanto a la aplicabilidad *ratione temporis* el Tribunal recuerda que esta Directiva (art. 17) se aplica solo a daños producidos desde el 30 de abril de 2007, o que habiéndose producido antes no hubieran concluido en esa fecha. En este sentido el Tribunal advierte que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si los daños que dan lugar a las medidas controvertidas están comprendidos en el ámbito de la Directiva, señalando que en caso contrario la situación entraría en el ámbito de aplicación del Derecho nacional. Para el

primer caso de inclusión del supuesto en el ámbito de la Directiva el Tribunal se pronuncia sobre la interpretación del Derecho de la Unión aplicable. El Tribunal advierte que, como él mismo ha señalado en su jurisprudencia, de la Directiva 2004/35 se deduce que es al operador que se encuentra en el origen del daño medioambiental a quien la autoridad competente puede obligar a adoptar las medidas reparadoras necesarias, debiendo ser ese operador el que sufrague los costes correspondientes. Por su parte la autoridad administrativa está obligada a determinar el operador que ha causado el daño. Es decir que aquellas personas que, como los demandados en el litigio principal, no desempeñan una actividad profesional en el sentido del art. 2 de la Directiva 2004/35 no están incluidas en su ámbito de aplicación. Eso obliga a analizar la aplicabilidad a esas partes de la Directiva en base a su art. 3.1.b), referido a daños causados por actividades distintas de las anteriormente mencionadas, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador. Sobre este particular se comienza subrayando el carácter esencial que para la eficacia del régimen de responsabilidad medioambiental tiene el establecimiento por la autoridad competente de un nexo causal entre la actividad del operador y el daño medioambiental concreto y cuantificable a los efectos de la imposición de medidas reparadoras. A eso se añade que la obligación de la autoridad competente de demostrar la existencia del citado nexo causal se aplica tanto en el régimen de responsabilidad medioambiental objetiva como en el de la responsabilidad subjetiva, derivado de la culpa o negligencia. El papel de ese nexo causal se reconoce en el art. 8.3.a) de la Directiva 2004/35 al contemplar la no exigencia al operador de que asuma el coste de las acciones reparadoras cuando pueda demostrar que los daños fueron causados por un tercero, y se produjeron a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas o por orden o instrucción obligatoria cursada por autoridad pública. La no determinación del mencionado nexo causal conlleva que la situación esté comprendida en el Derecho nacional. En este asunto parece claro que las partes demandadas en el litigio principal no contribuyeron a la producción de los daños medioambientales controvertidos. Además el Tribunal reconoce la capacidad de los Estados miembros para establecer un régimen de responsabilidad medioambiental más riguroso, incluyendo la determinación de otros responsables, sometido únicamente a su compatibilidad con los Tratados. Pero concluye que no hay controversia entre las partes respecto a que la normativa italiana no permite imponer medidas reparatorias al propietario no responsable de la contaminación, limitándose a exigirle el reembolso de los gastos de las actuaciones iniciadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor del terreno. Por todo ello concluye que la Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional como la controvertida.

5. Devolución del IVA a una sociedad concesionaria del servicio público de gestión de la red de distribución de gas en varios municipios

Lisboagás, sociedad concesionaria en exclusiva del servicio público de gestión de la red de distribución de gas en varios municipios de la región de Lisboa, se encuentra sujeta al pago de tasas por ocupación del subsuelo de dichos municipios, que posteriormente repercute a la sociedad comercializadora de gas, que a su vez lo repercute a los consumidores en la factura de suministro de gas. La negativa de la Autoridad Tributaria de Portugal a la solicitud de *Lisboagás* de devolución del IVA liquidado sobre los importes de esas tasas, posteriormente repercutidos a los consumidores en los meses de mayo a julio de 2012, es recurrida ante el Tribunal Arbitral Tributario que planteó una solicitud de cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Este, en su sentencia de 11 de junio de 2015 (as. C-256/14), comienza recordando su jurisprudencia conforme a la que se interpreta de forma restrictiva la posibilidad de responder negativamente a una solicitud planteada por un órgano jurisdiccional nacional, que únicamente cabe si es evidente que la interpretación solicitada carece de relación con la realidad o el objeto del litigio principal, si el problema es de naturaleza hipotética o si el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. En este asunto, aunque el órgano remitente no hace constar las disposiciones de Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita ni las razones por las que se pide dicha interpretación, de la exposición de los hechos y de las cuestiones planteadas resulta que la interpretación se refiere a los arts. 9.1, 73, 78.1.a) y 79.1.c) de la Directiva IVA, siendo la misma necesaria para la solución del litigio.

En concreto el objeto de esta cuestión es, según deduce el Tribunal de Justicia, si los artículos citados se interpretan en el sentido de que el importe de unas tasas como las referidas en este asunto debe incluirse en la base imponible del IVA aplicable a los servicios que una sociedad concesionaria de una red de distribución de gas presta a otra sociedad que comercializa el gas, quien a su vez lo repercute en los consumidores. A este respecto se recuerda que, conforme a la interpretación que el propio Tribunal ha hecho del art. 78.1.a), para que un tributo pueda quedar comprendido en la base imponible del IVA debe guardar relación directa con la entrega de bienes o la prestación de servicios, siendo determinante para ello la comprobación de si el hecho imponible de dicho tributo coincide con el del IVA. En este asunto las tasas por ocupación del subsuelo no representan un valor añadido y no constituyen la contraprestación económica de la operación sujeta a IVA entre ambas sociedades, y el hecho imponible de esas tasas no coincide con el del IVA, no guardando esas tasas relación directa con dicha operación. Por ello las mencionadas tasas no forman parte de los tri-

butos que conforme al art. 78.1.a) de la Directiva debe incluirse en la base imponible del IVA.

A eso añade la sentencia que lo que se repercute en realidad a la sociedad comercializadora no son las tasas de ocupación del subsuelo como tales sino el precio de la utilización del dominio público municipal, que forma parte del conjunto de costes soportados por la empresa encargada de la red de distribución y por tanto del precio que por sus servicios debe abonar la empresa comercializadora de gas. Es decir que el importe de esas tasas es un elemento de la contraprestación que *Lisboagás* recibe de la empresa comercializadora por sus servicios que, sin discusión de las partes, constituyen actividad económica en el sentido del art. 9.1 de la Directiva IVA. Por ello, conforme al art. 73 de esta ese importe debe incluirse en la base imponible del IVA correspondiente a esa prestación de servicios.

Por otra parte el importe de esas tasas se percibe en contraprestación del coste que para la empresa distribuidora de gas supone la utilización del dominio público municipal, exigida para su actividad, y no en concepto de reembolso de gastos pagados en nombre y por cuenta de la empresa comercializadora o de los consumidores, por lo que no cabe su exclusión de la base imponible del IVA conforme al art. 79.1.c) de la Directiva. Termina el Tribunal afirmando que la inclusión del importe de las mencionadas tasas en la base imponible del IVA aplicable a los servicios que *Lisboagás* presta a la sociedad comercializadora del gas no se opone al principio de neutralidad fiscal, relativo a que entregas de bienes o servicios similares, que compiten entre sí, sean tratados de forma distinta desde el punto de vista del IVA. En efecto, el art. 13.1.1 de la Directiva considera que los municipios no son sujetos pasivos del IVA cuando perciben tributos como las citadas tasas, mientras que, según el art. 9, sociedades como *Lisboagás* sí son sujetos pasivos del IVA cuando realizan actividades económicas. Constata además la sentencia que la recaudación por los municipios de tasas por ocupación del subsuelo y la cesión por *Lisboagás* a la sociedad comercializadora del gas del derecho a utilizar su red de gas contra el pago de una contraprestación que incluye las tasas por ocupación del subsuelo no son operaciones similares. Por todo ello concluye el Tribunal que el importe de las mencionadas tasas debe incluirse, en virtud del art. 73 de la Directiva IVA, en la base imponible del IVA aplicable a los servicios que una sociedad concesionaria de una red de distribución de gas presta a una sociedad que comercializa el gas.

6. Consideración como sujetos pasivos del IVA de ciertas entidades integradas en el presupuesto municipal

La sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 2015 (as. C-276/14) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo con-

tencioso-administrativo de Polonia en relación con la interpretación que debe darse al art. 9.1 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre, relativa al sistema común del IVA. Esta solicitud se enmarca en el litigio en el plano nacional entre el Municipio de Wroclaw y el Ministerio de Hacienda respecto a la consideración como sujetos pasivos del impuesto de ciertas entidades integradas en el presupuesto municipal, a través de los que el citado Municipio ejerce algunas de las funciones que le corresponden (escuelas, centros culturales, servicios del distrito de inspección y de la policía...).

Para el Ministerio esas entidades, aunque se integran en el presupuesto municipal, se diferencian en cuanto a su estructura del municipio y ejercen con carácter independiente actividades económicas sujetas al IVA, por lo que deben considerarse sujetos pasivos del mismo. Tras el rechazo del recurso interpuesto ante el tribunal de lo contencioso-administrativo de Wrocław frente a los dictámenes del Ministerio en los que se llegaba a la anterior conclusión, el municipio recurrió en casación ante el órgano jurisdiccional remitente de esta solicitud de dictamen prejudicial.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de *sujeto pasivo*, tal como se recoge en el art. 9.1 de la Directiva, tiene un sentido muy amplio, centrándose en la independencia en el ejercicio de una actividad económica. En ese sentido entran en esa categorización personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, e incluso entidades carentes de personalidad jurídica, si se ajustan a los criterios enunciados en dicho artículo. No obstante, el art. 13.1 de la Directiva excluye de esa condición de sujeto pasivo a los organismos de Derecho Público respecto de actividades u operaciones económicas en las que actúen como autoridades públicas, a menos que ello produjese distorsiones significativas de la competencia.

Considerando que el carácter económico de las actividades en cuestión no se discute y que esas actividades no se encuentran incluidas en la excepción del citado art. 13.1 de la Directiva, la sentencia se centra en analizar si las entidades integradas en el presupuesto municipal ejercen dichas actividades con carácter independiente. Con ese fin debe dilucidarse si al desarrollar dichas actividades esas entidades se encuentran en posición de subordinación respecto del municipio al que se vinculan. En este sentido el Tribunal acude a su jurisprudencia, recordando en primer lugar la aplicabilidad a las personas públicas de los mismos criterios de apreciación de independencia en el ejercicio de actividades económicas que se aplican a las personas privadas. En concreto que esas entidades ejercen esas actividades en su nombre, por su propia cuenta y bajo su plena responsabilidad, soportando el riesgo económico ligado a dicho ejercicio.

Así en este asunto se señala que las entidades integradas en el presupuesto municipal realizan las actividades económicas que les asigna el municipio, en nombre y por cuenta de este, al que corresponde la responsabilidad por los daños causados. A eso se añade que esas entidades no soportan el riesgo económico de dichas actividades, careciendo de patrimonio propio y no generando ingresos ni soportando costes, que son transferidos e imputados, respectivamente, al presupuesto municipal. Por todo ello se concluye que el art. 9.1 de la Directiva en cuestión debe interpretarse de forma que entidades integradas en el presupuesto municipal como las de este asunto no pueden ser calificadas como sujetos pasivos del IVA al no ajustarse al criterio de la independencia previsto en dicha disposición.

A continuación el Tribunal de Justicia rechaza la pretensión del Gobierno polaco de que se limiten en el tiempo los efectos de su sentencia afirmando que aquel no ha demostrado el elemento indispensable de la existencia de un riesgo de trastornos graves resultantes de esa aplicación de los efectos de la sentencia a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la misma.

7. Aplicabilidad de la Directiva de servicios a las actividades de inspección técnica de vehículos

El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 15 de octubre de 2015 (as. C168/14), responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo. Esa solicitud se enmarca en el litigio existente en el plano nacional entre varios operadores que desarrollan actividades de inspección técnica de vehículos y la Generalidad de Cataluña respecto de la conformidad de ciertas disposiciones de esta (Decreto 30/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, y Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el período 2010-2014) con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (Directiva de servicios).

La primera de las cuestiones planteadas por el órgano remitente alude a la posible inclusión de las actividades de Inspección Técnica de Vehículos en el concepto de *servicios en el ámbito del transporte* a los que no es aplicable la Directiva de servicios, conforme a su art. 2.2.d). Dado que ese concepto no se define expresamente en la Directiva el Tribunal procede a su delimitación recordando que tiene un alcance más amplio que el concepto de *servicios de transporte*, también utilizado en la propia Directiva. En opinión del Tribunal ello demuestra la intención de no restringir la no aplicación de la Directiva a los medios de

transporte en sí mismos, sino incluir en ella cualquier servicio ligado a la actividad de transporte de forma inherente. A ello se añade que el carácter accesorio de la Inspección Técnica de Vehículos no obsta reconocer su condición de requisito previo e imprescindible del servicio de transporte, que resulta del objetivo de la seguridad vial. Así resulta de la finalidad de la Directiva 2009/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques, así como de la Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE, que de manera expresa reconocen esa finalidad. Además ambas Directivas fueron adoptadas con base jurídica en los preceptos que en el T.CE y el TFUE se dedican al transporte (arts. 71 y 91 respectivamente). Por otra parte de los trabajos preparatorios de la Directiva de servicios resulta la intención del legislador de excluir de la aplicación de dicha disposición las disposiciones adoptadas con arreglo al art. 71 del T.CE. Por todo ello las actividades de inspección técnica de vehículos deben considerarse incluidas en el concepto de servicios en el ámbito del transporte, quedando por tanto excluidas de la aplicabilidad de dicha Directiva de servicios así como de las disposiciones del TFUE que regulan la libre prestación de servicios, conforme al art. 58.1 de dicho Tratado.

La segunda cuestión alude a la consideración de las actividades de inspección técnica de vehículos como ejercicio de autoridad pública, conforme al art. 51 del TFUE, especialmente teniendo en cuenta que los operadores de esas actividades pueden inmovilizar los vehículos que en el momento de la inspección presentan deficiencias que implican un peligro inminente. El Tribunal comienza por recordar su propia jurisprudencia en relación con estas actividades desarrolladas por entidades privadas en Portugal, en la que se afirma que la decisión de certificar la inspección técnica carece de la autonomía decisoria propia del poder público, adoptándose bajo supervisión estatal directa; a ello se añade que esas entidades carecen de facultades coercitivas siendo la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas de inspección de vehículos competencia de las autoridades judiciales y policiales. A continuación se advierte que, conforme al art. 2 de la Directiva 2009/40, las entidades privadas que desarrollen esas actividades actúan bajo vigilancia directa del Estado, que en este caso se establece en el art. 79.1.c) del Decreto 30/2010. Además se recuerda que, tal como establece la normativa nacional en este asunto, la orden de inmovilización de un vehículo puede ser objeto de reclamación por el propietario ante un funcionario de la Administración que puede modificarla y que la competencia para adoptar medidas compulsivas en caso de oposición a la inmovilización por parte del propietario del vehículo se limita a las autoridades del Gobierno de Cataluña. Por todo ello las actividades de inspección técnica de vehículos no partici-

pan del ejercicio del poder público conforme al art. 51 del TFUE, incluso aunque los operadores dispongan de la facultad de inmovilizar un vehículo en las condiciones antes expuestas.

A continuación la sentencia aborda conjuntamente las cuestiones tercera y cuarta planteadas por el órgano remitente, conforme a las cuales se pregunta la conformidad con el art. 49 del TFUE de la exigencia a los operadores de esas actividades de una autorización administrativa cuya obtención se condiciona al cumplimiento de ciertas condiciones (existencia de distancia mínima y de no superación de un 50% de cuota de mercado entre estaciones pertenecientes a la misma empresa). El Tribunal recuerda el silencio de la Directiva 2009/40 respecto de las normas reguladoras del acceso a esas actividades y la competencia de los Estados miembros para definir requisitos a este respecto siempre que se respeten las libertades fundamentales establecidas por el TFUE, especialmente la libertad de establecimiento. A este respecto se recuerda que el art. 49 del TFUE se opone a las restricciones a esa libertad, incluyendo aquellas medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque se apliquen de manera indistinta, afecten al acceso al mercado de empresas de otros Estados miembros. En ese sentido la sumisión de la autorización administrativa previa a estaciones de una misma empresa a requisitos que pueden obstaculizar y hacer menos atractivo el ejercicio de esas actividades en el territorio de la Comunidad Autónoma mediante un establecimiento permanente conduce a considerar que una normativa como la contemplada en este asunto constituye una restricción a la libertad de desplazamiento.

El siguiente aspecto es comprobar si existe justificación objetiva para dicha restricción para lo cual la misma debe ser aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, estar fundamentada en razones imperiosas de interés general y ser adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido sin ir más allá de los necesario para ello. La sentencia confirma que se cumplen las dos primeras condiciones, considerando como razones imperiosas de interés general la protección de los consumidores y la necesidad de garantizar la seguridad vial. Por su parte el respeto del tercer requisito implica que la normativa nacional responda verdaderamente al empeño de garantizar el objetivo perseguido de forma congruente y sistemática. La comprobación de ese extremo corresponde al juez nacional; sin embargo el Tribunal de Justicia es competente para proporcionarle indicaciones que le permitan pronunciarse al respecto. En este caso la exigencia del respeto de distancias mínimas entre estaciones pertenecientes a la misma empresa no se apoya en la demostración de que con ello se permita cumplir ese objetivo en las zonas aisladas del territorio. Por otra parte la prohibición a los operadores de no superar una cuota de mercado del 50% no parece contribuir al objetivo de garantizar la calidad de las prestaciones de inspección técnica

y por tanto la protección de los consumidores, tal como establece la normativa nacional. Ello resulta de que la calidad de esas prestaciones se encuentra armonizada en el ámbito de la Unión, especialmente a través del art. 1.2 de la Directiva 2009/40 en relación con los anexos I y II que incluyen una clasificación precisa de los vehículos que deben ser inspeccionados, de la periodicidad de las inspecciones y de los elementos de control obligatorio. Por todo ello se responde a las cuestiones tercera y cuarta en el sentido de que el art. 49 del TFUE se opone a una normativa nacional que somete la autorización de apertura de estaciones de inspección técnica de vehículos a condiciones como las existentes en este caso salvo que el tribunal remitente compruebe que ello es realmente adecuado para lograr los objetivos de protección de los consumidores y de seguridad vial y no va más allá de lo necesario para esos fines.

El Justicia de Aragón

Rosa María Casado Monge

Reflejamos en este informe las actuaciones más destacadas que se han desarrollado en la Institución durante el año 2015 en el ámbito de la Administración Local, siendo este uno de los ámbitos donde el Justicia despliega, con mayor intensidad, sus competencias supervisoras y de mediación. Las materias que se incluyen hacen referencia al empleo público, derechos civiles y políticos, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, contratación administrativa, servicios públicos, tributos y medio ambiente.

I. EMPLEO PÚBLICO

Dentro de la actividad desarrollada por el Justicia de Aragón en el área de empleo público, debemos partir de que si ya en el año 2014 se apreció un aumento de los procesos selectivos desarrollados por las diferentes administraciones, especialmente la autonómica –consecuencia de las disposiciones adoptadas para dar cumplimiento a las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2012, por las que se dictaminaba la obligatoriedad de incluir en las ofertas de empleo público correspondientes a los años 2007 y 2011 la totalidad de las plazas vacantes ocupadas con carácter interino–, dicha tendencia se ha consolidado durante este ejercicio. Indudablemente, ello

responde al desarrollo y terminación de los procedimientos iniciados en ejecución de los Decretos de Oferta de Empleo Público complementarios de los Decretos 67/2007, de 8 de mayo, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2007, y 83/2011, de 5 de abril y 133/2011, de 14 de junio, por los que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2011, adoptados por imperativo del Decreto-ley 1/2014, de 9 de enero, del Gobierno de Aragón.

No obstante, de nuevo se han detectado incumplimientos parciales de los plazos establecidos legalmente para la ejecución de dichas Ofertas de Empleo Público. Particular relevancia presenta en el ámbito de la Administración local, en este contexto, la controversia planteada en torno a la cuestión de la eventual «caducidad» de aquellas, al no respetarse el plazo establecido tanto el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, como en su Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para su ejecución.

El art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público señala que «las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años».

Esta Institución ha venido defendiendo que la oferta de empleo público es un instrumento de planificación y gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas. No obstante, técnica y jurídicamente no se trata de un acto administrativo. Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, se trata del primer elemento en el iter que conduce a la efectividad del derecho al acceso al empleo público; si bien, se configura como una disposición no reglamentaria con un contenido normativo directo –al habilitar para la convocatoria de procesos selectivos–, que eventualmente puede contener determinaciones de carácter programático o directivo.

Al no tratarse de un acto administrativo en sentido estricto, no le resultan aplicables las previsiones respecto a la caducidad de los procedimientos por transcurso del plazo, contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Antes bien, el Estatuto Básico del Empleado Público establece el plazo de tres años para la ejecución de las Ofertas de Empleo Público; pero en ningún

momento establece que transcurrido dicho plazo pueda considerarse caducado el procedimiento para ingreso en el empleo público. La Oferta tiene un carácter normativo, como hemos señalado, y se constituye en el primer elemento que lleva a la efectividad del derecho consagrado en el art. 23 de la Constitución Española. En este sentido la Administración debe ser escrupulosa en el respeto al plazo fijado para la ejecución de la Oferta de Empleo Público, desarrollando los procedimientos selectivos precisos. No obstante, el incumplimiento de dicho plazo, pese a ser reprobable, en ningún caso determinaría la caducidad de cualquier proceso selectivo que deba desarrollarse en ejecución de la oferta. Entendemos que el principio *in dubio pro actione*, y la necesidad de desarrollar los procesos para la cobertura de las plazas consideradas necesarias para la adecuada satisfacción del interés público, exigen que las plazas se convoquen pese a que haya transcurrido el plazo de tres años aludido en su queja.

Así, con fecha 13 de noviembre de 2015 se acordó incoar expediente de oficio y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza trasladando este criterio, entendemos que necesario para garantizar adecuadamente el derecho de acceso al empleo público, al tener conocimiento de que el Consistorio se planteaba aplazar la realización de procesos selectivos para acceso al empleo público en puestos de categorías incluidas en Ofertas de Empleo Público correspondientes a los años 2006, 2009 y 2015, «ante la existencia de impugnaciones y suspensiones cautelares como consecuencia de la interposición de recursos contencioso administrativos en procesos selectivos similares por parte de la Delegación del Gobierno y por un principio de prudencia para preservar las consecuencias que pudieran derivarse de la celebración de los mencionados procesos selectivos».

En cualquier caso, no resulta ajeno tampoco a esta Institución que a lo largo del año 2015 se ha producido un nuevo pronunciamiento jurisdiccional, esta vez en relación a la Oferta de Empleo Público de 2015, aprobada por Decretos de 5 de mayo de 2015. A raíz de recurso interpuesto por la Asociación Aragonesa para la Defensa de la Función Pública, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha dictaminado que dicha OEP era insuficiente, al no incluir la totalidad de las plazas vacantes ocupadas con carácter interino. Es de prever que, en ejecución de la sentencia, la Administración proceda a modificar la oferta aprobada, contribuyendo con ello a la reducción de la tasa de interinidad existente en su empleo público, extremo favorable al interés general y al adecuado cumplimiento de la ley. En este sentido, y a instancias de dicha Asociación, esta Institución se ha dirigido al Departamento de Hacienda y Administración Pública solicitando información acerca de las medidas que se prevén adoptar para dar cumplimiento al referido pronunciamiento del tribunal.

Cabe resaltar, igualmente, que a lo largo del ejercicio 2015 se han analizado diversos procesos selectivos desarrollados por entidades locales para acceso al empleo público en sus diferentes modalidades, particularmente para la provisión de puestos de personal laboral, aunque no exclusivamente. En menor proporción que en ejercicios anteriores, se han venido examinando convocatorias publicadas por diferentes Ayuntamientos, analizando en qué medida se adecuaban a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Ello llevó a la emisión de sugerencia en relación con proceso para la provisión de puesto de Auxiliar de Informática en el Ayuntamiento de Calatayud.

En concreto, se constató que las bases del procedimiento establecían como requisito para tomar parte en el proceso de selección, entre otros, el de estar en posesión del título Grado Superior en Informática, como mínimo, o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que finalizaba el plazo de presentación de instancias.

Examinado tanto el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 14 de abril, entonces vigente, como el Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Calatayud para los años 2014 al 2017, suscrito el día 19 de diciembre de 2014 entre representantes de la empresa y de los trabajadores, se constató que el personal laboral que se integre en el Subgrupo C1 debe estar en posesión de titulación de Bachiller Superior, Formación Profesional de segundo grado, o técnico. Dado que se requería la titulación de Técnico Superior en Informática, el puesto a proveer debería adscribirse al Grupo B, conforme a lo señalado anteriormente.

Por tanto, se planteó al Ayuntamiento la necesidad de que valorase que o bien el puesto ofertado debía encuadrarse en el Grupo B de titulación, o bien para participar en el proceso podía exigirse como máximo la titulación de Bachiller Superior, Formación Profesional de segundo grado, o técnico. Todo ello en aplicación del convenio colectivo en vigor.

Por otro lado, y en cuanto al respeto al principio de publicidad, se interpretó que el recurso al tablón de edictos del consistorio exclusivamente podría no garantizar plenamente la misma. Por ello, se sugería que en los procesos de selección para la contratación de personal se diese la debida publicidad a través del recurso al diario oficial correspondiente, así como mediante otros mecanismos oportunos (página web del Consistorio, etc.).

En segundo lugar, se analizó el mecanismo acordado por el Ayuntamiento de Zaragoza para la gestión de la bolsa de empleo para la provisión de puestos con carácter interino. Según constaba a esta Institución, se alcanzó acuerdo con las entidades sindicales conforme al cual se reconocía a los integrantes de la lista de espera que se encontrasen trabajando para el Ayuntamiento de Zaragoza en nombramientos de sustitución de bajas por enfermedad o maternidad o cu-

briendo períodos vacacionales en servicios asistenciales –y que por consiguiente estaban desactivados en la lista–, el derecho a ser llamados si se producía la necesidad de cubrir una vacante existente o producida por una excedencia, un acúmulo de tareas o un nombramiento para un programa de carácter temporal. Según la interpretación del acuerdo adoptada por el Ayuntamiento, dicha previsión se aplicaba únicamente a los nombramientos producidos a partir de la entrada en vigor del acuerdo; esto es, el 18 de mayo del presente año.

A juicio de esta Institución, el criterio adoptado podía resultar discriminatorio para aquellos aspirantes que en el momento de entrar en vigor el acuerdo estaban desempeñando funciones en base a nombramientos de sustitución de bajas por enfermedad o maternidad o cubrían períodos vacacionales en servicios asistenciales. Una interpretación extensiva de los derechos de los interesados parecía aconsejar que la entrada en vigor del Acuerdo el 18 de mayo implicase que este fuese aplicable para los casos en que los llamamientos para las coberturas de vacantes existentes o producidas por una excedencia, un acúmulo de tareas o un nombramiento para un programa de carácter temporal se produjesen con posterioridad al 18 de mayo, pero que dicho llamamiento fuese extensible a todo el personal incluido en la bolsa y desactivado al integrar el colectivo al que se refiere el Acuerdo. Determinar que el Acuerdo únicamente se aplicaba a los trabajadores desactivados en la bolsa cuyo nombramiento se hubiese producido con posterioridad a dicha fecha podía resultar una interpretación discrecional de la norma, adoptada en ejercicio de las facultades de auto-organización del consistorio; pero que podía conducir a un agravio comparativo para el personal que podría beneficiarse de aquel pero cuyo nombramiento se produjo con anterioridad a su entrada en vigor. Por ello, se planteó que la posibilidad de que los aspirantes incluidos en la lista que se encontrasen trabajando fuesen llamados para la cobertura de vacantes se extendiese a los incluidos en la lista con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se estableció tal mecanismo.

Por último, en relación con la situación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en nuestra Comunidad Autónoma, extremo que viene preocupando tradicionalmente a esta Institución, al considerar a dicho Cuerpo garantía de la legalidad y la regularidad de la gestión económico-financiera de las Administraciones Locales, debemos significar que con fecha 3 de julio de 2015 se incoó nuevo expediente, actualmente en vías de tramitación.

En el mismo, se hace referencia a la cobertura de puestos de Funcionarios con habilitación de carácter nacional en la Comunidad Autónoma de Aragón; y se argumenta que la falta de convocatoria regular de procedimientos para la cobertura de puestos reservados a funcionarios con habilitación lleva a un elevado número de puestos ocupados por personal con carácter interino, lo que puede frenar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, se alude

al problema que puede derivarse de la situación de secretarías-intervenciones de Ayuntamiento que no están ocupadas por funcionario con nombramiento que habilite para el ejercicio de funciones reservadas, lo que puede implicar la nulidad de los acuerdos adoptados por esas entidades. Por ello, se ha formulado requerimiento de información al Gobierno de Aragón acerca de las medidas que se están adoptando y/o se prevén desarrollar para que las entidades locales procedan a la cobertura de puestos de secretario-interventor por procedimientos reglamentarios.

II. **DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

En este apartado de derechos nos encontramos ante dos situaciones dignas de mención: las afecciones a derechos de ciudadanos particulares y las dificultades para el ejercicio de la función pública por los representantes democráticamente elegidos.

Dentro de las primeras recogemos un bloque relacionado con el cumplimiento de la Ley de la Memoria Histórica. Así, el mantenimiento de nombres de calles que contrarían la Ley de la Memoria Histórica en su art. 15 ha sido objeto de tratamiento en esta Institución. En este sentido, se recibió queja por este motivo formulada respecto del Ayuntamiento de Valdeltormo, si bien, tras recibir informe de este Consistorio, se procedió a su archivo por hallarse en vías de solución tras la mediación del Justicia. Por su parte, en otro expediente se denunció la existencia de una calle denominada «paseo del Generalísimo» en Ontinar de Salz, concluyendo este con Recomendación a dicha Entidad Local Menor para que procediera a su cambio o retirada. Todo ello con base en la propia Ley de Memoria Histórica y la interpretación que en torno a estas cuestiones se han venido realizando por algunos Juzgados y por el Defensor del Pueblo respecto de otras localidades. Esta Recomendación fue aceptada. Por otro lado, el haber sido 2015 un «año electoral» ha propiciado la aparición de quejas relacionadas con la organización y celebración de elecciones, como la relativa a la falta de exposición por parte del Ayuntamiento de Casbas de Huesca del listado de votantes para las elecciones a efectos de su rectificación o reclamación.

En cuanto a la actividad en el Padrón Municipal, un problema importante detectado desde los años graves de la crisis ha sido el de la dificultad, incluso imposibilidad, de empadronamiento de las personas sin hogar. El escollo principal que esta cuestión supone es la imposibilidad de acceder al sistema de servicios sociales y en consecuencia la imposibilidad de solicitar prestaciones sociales tales como el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) y las ayudas de urgencia que, como requisito previo, exigen estar empadronado en nuestro territorio au-

tonómico o local dependiendo de la ayuda solicitada. La importancia de este problema no ha pasado desapercibida para esta Institución y en este sentido se ha elaborado una Sugerencia aludiendo a la Resolución de 4 de julio, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial (*BOE*, 177, de 25 de julio de 1997), que explica que las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que en realidad en ocasiones sirven de hogar para quienes las habitan.

En el apartado estricto de derechos políticos de miembros de la Administración Local nuevamente se ha planteado el problema de la falta de información que menoscaba la participación de los representantes políticos en los asuntos públicos, si bien este año se ha reducido el número de Recomendaciones dictadas por este motivo a dos. Los Ayuntamientos a los que nos hemos dirigido por esta causa han sido: Huesca y Monzón. Debemos destacar, no obstante, que en ambos casos el resultado del expediente ha sido satisfactorio al haber atendido las Administraciones afectadas las Recomendaciones formuladas. Finalmente, y dentro también del correcto ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos en asuntos públicos, se ha examinado, con ocasión de una queja dirigida contra el Ayuntamiento de Encinacorba, la posibilidad de realizar notificaciones telemáticas de celebración de plenos a Concejales, concluyéndose en su validez.

III. **ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA**

La situación de crisis económica generalizada que ha seguido afectando a nuestra Comunidad Autónoma, como al país en general, ha propiciado que, también en el año 2015, la mayor parte de las resoluciones formuladas por el Justiciazgo lo han sido en relación con actuaciones administrativas en materia de conservación de la edificación, expedientes de ruina, órdenes de ejecución y ejecución subsidiaria, con especial atención, en expedientes incoados de oficio en 2014 respecto a Municipios de más de 5000 habitantes, a situaciones de abandono e insalubridad, de inedificación de solares, y en relación con deficiencias de vallado o cerramiento, así como de ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización por usos o actividades no autorizadas, e incluso de edificaciones no terminadas; examinada la información municipal facilitada, se formularon Sugerencias a los Ayuntamientos de Barbastro, Calatayud, Caspe, Ejea de los Caballeros, Jaca, Tarazona, Teruel y Zaragoza, para que:

1. Dentro de las posibilidades al alcance municipal, de medios personales y técnicos, se procure realizar un inventario de las situaciones a las que se refería nuestra

petición de información, y que se den en ese Municipio, esto es, cuál sea el estado de salubridad y seguridad de solares, inedificación de estos, deficiencias de vallado o cerramiento, ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización, y sobre edificaciones no terminadas.

2. Y realizado dicho inventario, y cuáles hayan sido las actuaciones, o no, realizadas, se adopten aquellas medidas que, a juicio de esa Administración, se consideren más adecuadas para cumplir con el uso previsto por el Planeamiento municipal, o fomentar actuaciones que, siquiera sea provisional o temporalmente, permitan usos alternativos de interés público.

Con relación a quejas presentadas por particulares, la mayor parte de ellas derivaban de la falta de actividad municipal ante situaciones de deficiente conservación por parte de los propietarios, o de las infraestructuras municipales, que terminaban afectando a particulares colindantes o próximos.

Las situaciones de deficiente conservación y de ruina denunciadas en quejas preocuparon especialmente al Justiciazgo, en casos de conjuntos declarados BIC, como fue la queja denunciando varias situaciones de ruina en La Fresneda, sin respuesta municipal, o de edificios catalogados o protegidos, que se dejan en abandono, motivando una actuación de oficio de la Institución, como fue el caso de resolución formulada respecto a la antigua Escuela de Artes y Oficios Artísticos de Zaragoza, en plaza de los Sitios.

Aun siendo el Justiciazgo muy respetuoso con el amplio margen de discrecionalidad en las competencias municipales en materia de Planeamiento urbanístico, consideramos procedente formular una Recomendación al Ayuntamiento de Calatayud, aún en trámite de aprobación de una Revisión de su PGOU, por lo que consideramos insuficiente justificación de una concreta zonificación y de una delimitación de Unidad de Ejecución.

En relación con la ejecución y gestión de Planeamiento aprobado, en el transcurso del año, se formularon Recomendaciones a los Ayuntamientos de Barbastro, La Joyosa, Montalbán, Zaragoza y Villanueva de Gállego.

En materia de Licencias urbanísticas, junto a una Recomendación al Ayuntamiento de Zaragoza para comprobación del ajuste de una demolición a las condiciones de su otorgamiento, otra, dirigida al Ayuntamiento de Celadas, lo fue para ajuste del procedimiento a los plazos reglados, en emisión de informes, y al acceso a información sobre su estado de tramitación.

En relación con una edificación presuntamente ilegal en suelo no urbanizable, se formuló Recomendación al Ayuntamiento de Calanda: «para que, [...] en caso de no estar amparados por licencia municipal, se proceda conforme a lo establecido en art. 269 del Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, sin perjuicio, en su caso,

de la incoación, en procedimiento independiente, de expediente sancionador, atendiendo a lo establecido en arts. 277 a 287 de dicha Ley», y «en caso de haberse otorgado licencia ilegal, por no ser lo realizado conforme al Planeamiento urbanístico de aplicación, deberá revisarse la misma en aplicación de lo previsto en art. 273 de la misma Ley».

Igualmente, durante 2015, han sido varias las resoluciones relativas a quejas sobre problemas de incumplimiento del principio de accesibilidad universal, y en varios casos ha habido lugar a recordar el plazo legal establecido por RDL 1/2013, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para llevar a efecto los denominados «ajustes razonables», y, por otra parte, se ha venido reiterando, infructuosamente, a la Administración Autonómica la obligación legal, conforme a lo establecido en Ley 3/1997 y su Reglamento aprobado por Decreto 19/1999, de constitución y funcionamiento periódico reglamentario del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Eliminación de Barreras, para el desarrollo de las funciones que le están encomendadas.

En materia de vivienda, destacar que desde el inicio de la crisis han sido fenómenos frecuentes, la supresión de las ayudas preexistentes y el retraso en el pago de las ya convocadas y reconocidas, cuando no su impago por agotamiento del crédito presupuestario. Durante el año 2015, se han presentado numerosas quejas de ciudadanos que habían presentado solicitud de ayuda para la rehabilitación de vivienda o edificio ante la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda SLU, y no habían obtenido respuesta en un largo plazo de tiempo desde su presentación. Solicitada información, la Sociedad Municipal manifestó que si bien se habían iniciado expedientes de ayuda de la Ordenanza Municipal y Fomento a la Rehabilitación, ante la falta de asignación presupuestaria por parte del Ayuntamiento de Zaragoza paralizó su estudio, comprobación y valoración, no habiendo sido concedidas, y que las ayudas se encuentran suspendidas tras agotarse la partida del año 2010, y están pendientes desde entonces de asignación presupuestaria del Ayuntamiento en el Presupuesto Municipal, cuestión que no se ha producido en los últimos ejercicios. Al no estar reconocidas las ayudas por parte de la Sociedad Municipal, se facilitó la información a los presentadores de las quejas, y sólo un supuesto dio lugar a una Recomendación al Ayuntamiento de Zaragoza y a la Sociedad Municipal para que se procediera a habilitar el crédito necesario para hacer efectivo el pago que quedaba pendiente, ya que se había reconocido el derecho a la subvención, y se había abonado parte de ella.

Los ruidos y molestias producidos en una vivienda sita en la plaza de Santa Cruz de Zaragoza, habitada por una ciudadana que se había quejado, denunciado y dirigido al Ayuntamiento en numerosas ocasiones desde hace años, sin ha-

ber obtenido respuesta alguna, dio lugar a una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza, para que en ejercicio de sus funciones de inspección y control supervise que los establecimientos sitos en la Plaza, colocan el número de veladores y sillas máximo que tienen cada uno de ellos autorizado y que cumplen con los horarios de apertura y cierre y en su caso, adopten las medidas que correspondan y estudien y replanteen si es necesario reducir el número de mesas y sillas permitido en todos los establecimientos de la plaza, de forma que se cumplan los límites de ruido establecidos en las ordenanzas, especialmente durante las noches, con el fin de que la tranquilidad y el descanso nocturno de los vecinos afectados no se vea perturbado, ya que según manifiesta la Policía Local, han realizado 52 mediciones de ruido positivas que superan los límites establecidos.

IV. **CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

El número de expedientes incoados este año en materia de contratación –19– se ha reducido notoriamente respecto de los registrados en el año 2014 –61–, volviendo al nivel del año 2012 –17–. Una de las explicaciones de esta disminución se encuentra en el hecho de que un buen número de quejas venían motivadas por la demora de las administraciones en el pago de facturas pendientes con empresas o particulares, cuestión que, al haberse regularizado en buena medida, no ha generado más que un expediente este año. Otras causas se encontrarían en una menor celebración de contratos por parte de las administraciones así como en una mejora de los procedimientos de ordenación de la contratación, favorecida por una actuación más rigurosa de los agentes intervinientes en su celebración y ejecución, lo que redundaría en una disminución de la conflictividad que esta materia pueda generar. En este sentido, los expedientes que concluyeron con Sugerencia en el año 2015 trataron de las siguientes cuestiones:

En uno de ellos se denunciaban posibles irregularidades en la adjudicación y gestión del Centro Municipal de Protección Animal de Zaragoza, en concreto, relacionadas de manera principal con la falta de autorización y licencia de los espacios en los que esta actividad se desarrolla. Estos hechos se habrían puesto en conocimiento en varias ocasiones del Ayuntamiento de Zaragoza sin que este hubiera actuado en forma alguna para solventar estas carencias, antes bien, incluso se ha llegado a prorrogar el contrato un año más. En este caso, esta Institución dictó Sugerencia en el sentido de que por el Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Zaragoza se procediera a motivar en la resolución que adoptara en relación con la prórroga del servicio de gestión del Centro Municipal de Protección Animal si era obligatorio o innecesario contar con las licencias definitivas urbanísticas y de actividad de las que se decía eran inexistentes para optar a la prórroga del contrato. La respuesta del Consistorio se consideró co-

mo parcialmente aceptada en cuanto reflejaba una voluntad de que el servicio en cuestión se prestase sin irregularidades, si bien lo cierto es que la prórroga se otorgó en las mismas condiciones, abriéndose un expediente nuevo por ello al efecto, en tramitación. Por otra parte, debemos indicar que este contrato concluye tras esta prórroga y que se han tenido noticias de que el Ayuntamiento ha proyectado unas nuevas instalaciones para el Centro Municipal de Protección Animal que, entendemos, cumplirán la normativa correspondiente.

En otro expediente se aludía al interés del Comité de Empresa de la Fundación para la Atención Integral al Menor para conocer el contenido de dos expedientes de contratación del IASS referidos a Centros de Menores. La Administración denegaba dicha petición al considerar que la solicitante carecía de legitimación para ello. Tras el estudio del caso, se dictó Sugerencia en la que se indica que el derecho del comité a recibir información sobre la actividad de la empresa que afecte a los trabajadores es diferente del ejercicio de acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de sus competencias que, como dispone el art. 65 del Estatuto de los Trabajadores, habrá de contar con la decisión mayoritaria de sus miembros. Por tanto, no se puede denegar el acceso a información de esta naturaleza con fundamento en la necesidad de un acuerdo mayoritario del comité, pues se trata de un derecho que tiene entidad propia y naturaleza jurídica diferente del ejercicio de acciones administrativas o judiciales, que sí lo requieren por expresa disposición de la Ley. La Administración autonómica aceptó la Sugerencia y permitió a los solicitantes conocer el contenido de los expedientes de contratación en cuestión.

Por otro lado, el contenido de pliegos de licitación del contrato para la gestión de la Unidad de Media Estancia Profesor Rey Ardid fue también objeto de examen. En concreto, el presentador de la queja aludía a una serie de requisitos y prescripciones que aparecían en los pliegos que entendía que habían de modificarse. Así, se hablaba de la falta de previsión de una cláusula de subrogación de los trabajadores, de la falta de inclusión de una serie de conceptos salariales que sí existían en el convenio colectivo aplicable así como defectos a la hora de determinar el tipo de contrato que se licitaba y su precio. Este expediente concluyó positivamente al apreciarse que se encontraba en vías de solución tras nuestra intervención ya que, según comunicó la Administración, se iba a iniciar nuevo expediente de contratación para corregir los defectos puestos de manifiesto.

V. SERVICIOS PÚBLICOS

Esta Institución ha recibido un importante número de quejas relacionadas con la prestación del servicio de aguas dirigidas frente a varios Ayuntamientos. En

este sentido, un primer bloque de expedientes trata de problemas de abastecimiento de agua, y, en particular, en el barrio de Montañana, en Zaragoza. Así, en dos expedientes se recogieron sendas quejas ciudadanas por las dificultades que los vecinos estaban teniendo en la actualidad, en sus viviendas de Montañana, para abastecerse de agua potable. Así, se explicaba que, hasta el verano, este servicio lo prestaba de manera gratuita el Ayuntamiento de Zaragoza mediante camiones cisterna, si bien, tras un grave accidente sufrido por uno de estos vehículos, que cayó en una acequia, este servicio se había cortado, viéndose obligados los vecinos a obtener agua por otros medios. El Consistorio zaragozano era consciente de la situación y, con el fin de buscar una solución definitiva, informó de que se encontraba examinando las zonas y viviendas afectadas para determinar la posibilidad de establecer un sistema general de aguas. Entre tanto, se ofrecía el hacer llegar el agua al barrio mediante camiones otra vez –aunque no de manera no continuada ni general– previo pago de tasa. La situación en la que se encontraban estas viviendas, por la falta de agua, era precaria, por lo que, en este caso, se dictó Sugerencia por esta institución interesando del Ayuntamiento de Zaragoza que, mientras buscaba una solución definitiva, diera alternativas de abastecimiento de agua potable a los afectados. Esta Sugerencia ha sido parcialmente aceptada. Dentro de la materia de aguas, un segundo bloque de expedientes engloba cuestiones sobre facturación del agua consumida. Dentro de un tercer bloque mencionamos el expediente en el que se examinaron los problemas que para el dueño de una finca pueden surgir por no aceptarse nuevas altas de inquilinos en viviendas cuando existen deudas por consumo de agua pendientes, quién es, en cualquier caso, el responsable de su abono, si es posible negar el alta para el consumo de agua a un nuevo inquilino si hay previas facturas impagadas o quién es el que toma la decisión última en el caso de que el servicio se encuentre gestionado por un tercero. Esta Institución dictó Sugerencia, parcialmente aceptada, en el sentido de que en cuanto a la contratación del servicio de suministro de agua potable por usuarios, proceda a aplicar de manera estricta el Reglamento de los Servicios Municipales de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Fraga y, con base en ello, celebre contratos de suministro con aquellos que, de acuerdo con los arts. 4, 9 y 12 del citado Reglamento, tengan la condición de usuarios, con independencia de la existencia de deudas pendientes por consumos de agua de la misma vivienda generadas por antiguos abonados. Como parte de un cuarto bloque, deben reseñarse también aquellos expedientes en los que el motivo de la queja se encuentra en la existencia de filtraciones de agua y mal funcionamiento de las redes de abastecimiento (desagües, colectores...) que han llevado a los afectados a solicitar que se tomen medidas para averiguar su origen así como la reparación de los daños.

Por otra parte, los transportes urbanos han dado lugar a la incoación de variados expedientes, casi todos ellos con el Ayuntamiento de Zaragoza como Administración destinataria de la queja. Entre ellos se distinguen aquellos que interesan un incremento de las frecuencias del transporte público –autobús y tranvía–, los que tratan de la aplicación de tarifas bonificadas en el transporte público a determinados colectivos y los que buscan una mejora del servicio BIZI .

Entre los que buscan un incremento de frecuencias del transporte se encuentran: Dos expedientes, incoados de oficio, tras la comprobación de la saturación de usuarios de los tranvías durante los fines de semana. Al respecto, se dictaron sendas Sugerencias en el sentido de que, en fin de semana, y coincidiendo con actividades comerciales, deportivas, lúdicas, religiosas, especiales –v.g. apertura de centros comerciales, partidos de fútbol, procesiones...– la frecuencia del tranvía aumentara con el fin de evitar situaciones de saturación con riesgo para los usuarios. Estas resoluciones fueron aceptadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. En cuanto a la insuficiencia de frecuencias de autobuses o, incluso, la falta de estos, se inició un primer expediente en que se solicitaba la mejora de la frecuencia de la línea de autobús núm. 59, actualmente de 30 minutos. Este no recibió contestación, por lo que se dictó Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Zaragoza. En un segundo expediente se ponía de manifiesto la falta de transporte público en el polígono Alcalde Caballero debido a las obras que se estaban realizando en la calle del mismo nombre. En este caso, continuamos a la espera de que se nos indique cuándo retomarán los autobuses sus trayectos ahora modificados por estos trabajos. Y en un tercero, en tramitación, se ha preguntado al Ayuntamiento de Zaragoza sobre el funcionamiento de diversas líneas de autobús, todas ellas con circulación por la margen izquierda de la ciudad. También ha sido objeto de examen una queja ciudadana por la falta de un transporte público eficiente para el barrio de Miralbueno. La queja hacía referencia tanto a las frecuencias de los autobuses que llegan a dicho barrio, a su hora de finalización así como al hecho de que la situación se había agravado con la eliminación del autobús de Garrapinillos, que ha dejado de hacer parada en Miralbueno. El expediente ha concluido con sugerencia solicitando, de una parte, al Ayuntamiento de Zaragoza que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de horarios y frecuencias –e incluso, en su caso, mejorarlas–, de las líneas de autobús urbano núms. 52 y 53, y, de otra parte, al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón estudie y valore la posibilidad de incluir en el título concesional del servicio de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general del trayecto Zaragoza-Garrapinillos una parada en el barrio de Miralbueno. La Sugerencia ha sido parcialmente aceptada.

Otro grupo de expedientes tienen como tema general el relativo a la no aplicación o previsión de tarifas bonificadas en el transporte público a determinados colectivos. Esta ha sido una cuestión que apareció por primera vez en el año 2013, si bien las quejas han continuado en 2014 y 2015, lo que ha dado lugar a un estudio muy pormenorizado de varias de estas tarifas reducidas y su posible extensión a unos u otros usuarios. Así, se examinó la queja de un ciudadano que manifestaba su disconformidad con la inexistencia de precios reducidos de transporte urbano para menores de edades comprendidas entre 4 y 13 años, dictándose Sugerencia que no ha sido aceptada.

VI. **TRIBUTOS**

Una de las consecuencias tributarias de la transmisión por cualquier título de una vivienda es el pago al Ayuntamiento del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (antes Plusvalía municipal), según dispone el art. 104 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La cuota a abonar por este impuesto depende, principalmente, del valor catastral del suelo que el Catastro Inmobiliario establece a efectos del pago del Impuesto Bienes Inmuebles, el número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble y del tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento. Los ciudadanos se manifiestan extrañados de tener que abonar un impuesto cuando no han tenido ganancia patrimonial alguna, en la convicción de que el pago le corresponde a la entidad financiera adjudicataria de la vivienda.

Se observan dos cuestiones que afectan a los ciudadanos: la primera hace referencia al pago de la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor por los particulares que han perdido la vivienda en un proceso ejecutivo que culmina con el embargo y la posibilidad de actuación municipal tendente a aminorar la cuota tributaria; y la segunda, el procedimiento de determinación de la base imponible del Impuesto, de la valoración de los terrenos, en relación con la existencia o inexistencia de un incremento de valor del terreno.

Sobre el pago de la Plusvalía Municipal en los casos de ejecución hipotecaria, desde el Justicia de Aragón se formularon dos Sugerencias: la primera al entonces Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón; y la segunda a la Federación Aragonesa de Municipios y Comarcas. Al Gobierno de Aragón, Departamento de Política Territorial e Interior, se le formuló la siguiente Sugerencia:

> Que por parte de la Dirección General de Administración Local se proceda a arbitrar aquellas medidas que sean necesarias para informar y difundir a los Ayunta-

mientos de la Comunidad Autónoma de Aragón la posibilidad de mitigar y paliar, dentro de su competencia de acción social, las consecuencias tributarias derivadas de la exigencia de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de pérdida de la primera vivienda y domicilio por causa de una ejecución hipotecaria.

La Sugerencia fue aceptada por el Departamento de Política Territorial.

De otra parte, a la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias se dirigió la siguiente Sugerencia:

Que difunda entre sus asociados la presente resolución y para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de plusvalía.

La respuesta fue la siguiente:

Desde la FEMP, se elaboró una propuesta de modificación del art. 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el sentido de incluir un nuevo supuesto de no sujeción para algunos casos que quedarían al margen del Real Decreto Ley 612012, de 9 de marzo [dación en pago]. Este supuesto de no sujeción se planteaba para casos en que el inmueble transmitido constituyera el domicilio habitual y no se ostentara la titularidad de ningún otro inmueble. La referida propuesta no ha visto la luz resultando difícil hacer un pronóstico sobre su viabilidad así como la fecha de entrada en vigor.

En el año 2015 se ha tramitado un expediente de oficio al haber transcurrido un año desde la aprobación por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, y posteriormente por la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre, y por la que se incluyó en el art. 105, apartado primero, de la exención del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los casos de dación en pago o ejecución hipotecaria. Establece el referido art. 105.1.c) de la Ley de Haciendas Locales que están exentas del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana:

[...] **c**) Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurran los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales. Para tener derecho a la exención se requiere que el deudor o garante transmitente

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

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

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

Respecto de esta exención, no resultará de aplicación lo dispuesto en el art. 9.2 de esta ley.

Esta exención fue añadida a la Ley de Haciendas Locales por la Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia de 15 de octubre de 2014, estableciendo que dicha exención tendrá: «efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imponibles anteriores a dicha fecha no prescritos».

Dado el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la nueva exención de pago, se observa desde esta Institución que los Ayuntamientos de la Comunidad no han dado publicidad a la nueva exención aprobada por el Legislativo, por lo que se ha formulado la siguiente Sugerencia a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón:

Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de X se proceda:

Primero. A dar información y asistencia acerca de sus derechos a los ciudadanos:

a) De la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014;

b) Y en particular, del efecto retroactivo de la exención, lo que conlleva la aplicación de la exención de pago a los hechos imponibles anteriores no prescritos a dicha fecha de 1 de enero de 2014.

Segundo. A levantar los embargos que para garantizar el pago de esta obligación pudiera haber, actuando de oficio, y procediendo en todos los casos a la devolución de lo ahora indebidamente cobrado.

Y, para aquellos municipios en los que no se hubiere añadido esta exención a la Ordenanza reguladora del Impuesto, se dictó otra sugerencia cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

Primero. Para el supuesto de no haber añadido a la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la nueva exención aprobada, proceda el Ayuntamiento a su modificación con la finalidad de incorporar a su texto la referida exención.

Segundo. Dar publicidad por los medios que considere oportunos de la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imponibles anteriores a dicha fecha no prescritos.

Tercero. Informar y asistir sobre el ejercicio de sus derechos a los obligados tributarios que soliciten la aplicación de la exención de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y su devolución como ingreso indebido.

Por otra parte, la regulación de un servicio público municipal mediante tasa fiscal no permite hacer distinciones entre los sujetos pasivos y así se lo hemos recordado al Ayuntamiento de Tamarite de Litera que había establecido para el uso de las piscinas municipales tarifas diferentes según la edad o discapacidad del usuario. La distinción entre servicios cobrados como tasas o como precios públicos conlleva importantes diferencias en cuanto a la calificación y naturaleza que ha de darse al dinero cobrado por la prestación de unos u otros servicios así como en cuanto a las consecuencias jurídicas que de ello se derivan. Si la prestación económica exigida se configura como tasa, no existe apoyo legal alguno que justifique la diferenciación descrita. La Ley de Haciendas Locales en los arts. 57 y 20.4.p) y en el art. 24.1.a) fija que la determinación del importe de la cuota tributaria a satisfacer por los sujetos pasivos queda objetivada de manera uniforme y general para todos los obligados y sólo cabe el establecimiento de tarifas diferentes, atendiendo a la capacidad económica de los obligados. Ahora bien, en el caso a que se refiere la Sugerencia efectuada por el Justicia, nada impide al Ayuntamiento fijar la prestación económica exigida al sujeto pasivo por el uso de la piscina municipal, como precio público, en cuanto que dichos servicios ni son de solicitud o recepción obligatoria ni se prestan –o pueden prestar– exclusivamente por el sector público (arts. 41, 20.1.b) y 42). De hacerlo así, la distinción de tarifas basada en la edad o minusvalía del usuario, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las tasas, podría ser admisible en tanto en cuanto ello se fundara en un criterio objetivo y razonable.

VII. **MEDIO AMBIENTE**

La mayoría de los expedientes tramitados durante el año 2015 en materia de Medio Ambiente han estado relacionados, por un lado con las licencias de ac-

tividades y, por otro lado con los ruidos ocasionados por actividades públicas o privadas que ocasionan perjuicios a los ciudadanos.

En ocasiones, se han dictado resoluciones para que las Administraciones Locales intervengan en la medida de sus competencias y obligaciones para restablecer la buena convivencia ciudadana, como es el caso de locales o peñas que generan ruidos y suciedad en la calle y que ocasionan grandes molestias a sus vecinos, como ha ocurrido en Fuentes de Ebro y en Samper de Calanda, ya que es una cuestión que, por su afección sobre la vía pública, corresponde a cada Ayuntamiento intervenir en su control.

En otras ocasiones es la propia Administración la que ocasiona los ruidos que afectan a los vecinos, como es el caso del servicio municipal de limpieza de Barbastro que se afirmaba superaba los límites establecidos. Se instó al Ayuntamiento de Barbastro a que adoptara medidas que solucionasen dicha problemática.

Respecto a las licencias para la puesta en marcha de tanatorios, en diversos expedientes se ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación específica que evite muchos de los problemas que generan, como ha ocurrido en Albalate de Cinca, Alcañiz o Belver de Cinca. Cabe destacar el expediente tramitado en relación a este último municipio, relativo al problema que supone para la empresa que gestiona el tanatorio de Belver de Cinca la instalación de una sala de duelos en la residencia de ancianos del pueblo. Desde esta Institución se emitió una resolución para que el Ayuntamiento de Belver de Cinca examinara la procedencia de la concesión de la licencia a la residencia para las salas de velatorios dentro del recinto.

Con respecto a las licencias de otras actividades, cabe hacer alusión al caso de la falta de atención por parte del Ayuntamiento de Zaragoza a las denuncias presentadas por los vecinos de un *pub* que ha permanecido cerrado más de un año manteniendo su licencia. Dado que el designio manifestado en las denuncias era conseguir el cierre de un *pub* en una zona saturada, que generaba molestias a los residentes, y que podrían haber conseguido dentro del cauce legal si el Ayuntamiento hubiese atendido sus obligaciones con mayor diligencia, dando curso a las denuncias tras haberlas recibido, y que como consecuencia de dicha inactividad la actual licencia se mantenía vigente, al no haberse declarado formalmente su caducidad, lo que ha ocasionado que haya sido transmitida a otro titular, por lo que se permitirá la apertura de otro *pub* con los consecuentes perjuicios que para los vecinos supone. Por ello, se sugirió al Ayuntamiento de Zaragoza que, cuando reciba una denuncia ciudadana advirtiendo de una situación que puede tener consecuencias jurídicas, instruya de inmediato el oportuno expediente, comprobando los hechos objeto de la misma y adoptando la resolución que proceda.

En relación con la caza, los problemas surgidos han estado relacionados con las discriminaciones existentes en la utilización del coto de caza de los municipios de Monterde y Villalba de Perejil que dieron lugar a dos Sugerencias en las que se instaba a las Administraciones a la no discriminación entre empadronados y no empadronados para su uso y a la realización de una normativa clara que evitara dichos problemas.

Con respecto a los residuos, cabe destacar la apertura del expediente de oficio, relativo a la contaminación de suelos esteparios de alto valor ambiental por plásticos procedentes del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza, CTRUZ, sin que se hayan adoptado medidas de control suficientes desde el año 2009, fecha en que dicho centro se puso en marcha. Este hecho origina un impacto ambiental al esparcir a grandes distancias materiales no degradables, provoca daños al medio ambiente con perjuicios para la flora y fauna del entorno, aparte del impacto paisajístico. Mientras la empresa ha presentado informes mensuales al Ayuntamiento de Zaragoza declarando que la situación es «aceptable, buena o muy buena», la realidad podría diferir sustancialmente: en torno al CTRUZ, ubicado en la parte más alta del Parque Tecnológico del Reciclado, existe gran cantidad de materiales ligeros, esencialmente plásticos provenientes de los RSU que allí se tratan, que se ven trasladados a la zona verde pública que rodea el polígono, así como a grandes distancias en los suelos esteparios próximos, el entorno del CTRUZ y en las propias instalaciones. Por ello se ha sugerido al Ayuntamiento de Zaragoza que adopte las disposiciones oportunas para garantizar que la empresa concesionaria de la explotación del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza, ubicado en el Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano, establezca las medidas necesarias para garantizar la protección del medio ambiente en el entorno del centro.

La consulta de las resoluciones que se citan o de cualquier otra cuestión de interés sobre la actividad del Justicia puede efectuarse a través de la página web www.eljusticiadearagon.es, entrando en el Informe Anual 2015 (Actividad / Informes) o directamente en el enlace «Sugerencias y Recomendaciones», donde aparecen individualizadas.

Cámara de Cuentas de Aragón

Ignacio Barquero Solanes

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Cuentas de Aragón emitió en el ejercicio 2015 tres informes relacionados con el sector local aragonés

- Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza. Ejercicio 2011.
- Informe de Fiscalización del Sector Público Local Aragonés. Ejercicio 2013.
- Informe de Fiscalización de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en el sector público local de Aragón. Ejercicios 2012 y 2013.

Es objeto del presente documento de trabajo realizar un breve resumen de los informes en cuestión, sin que en ningún caso deba entenderse que los aspectos aquí señalados sustituyen, enfatizan, priorizan o modifican de cualquier modo las conclusiones recogidas en los mismos.

Estos informes se encuentran accesibles tanto en la página web de la Cámara de Cuentas de Aragón (http://www.camaracuentasaragon.es/web/guest/informes), como en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, y a cuya lectura nos remitimos para poder comprender de manera más profusa y detallada las fiscalizaciones realizadas.

II. FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. EJERCICIO 2011

1. Introducción

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón en su sesión del 22 de diciembre de 2011, aprobó el Programa Anual de Fiscalización para el año 2012 en el que se incluía, entre otros, la fiscalización de determinados aspectos económico financieros del Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio 2011. Informe que fue aprobado por el Consejo de la Cámara en su reunión del 26 de enero de 2015.

Los objetivos de la fiscalización realizada fueron los siguientes:

- Comprobación de que los estados financieros del Ayuntamiento y sus entidades representaban adecuadamente, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.
- Elaboración del estado de Remanente de Tesorería y cumplimiento de la normativa que le afecte.
- Análisis de los procedimientos de contratación en alguna de sus fases, con selección de expedientes concretos.
- Análisis general de las diversas líneas de subvención, con selección de expedientes concretos.
- Comprobación del cumplimiento de la Ley 3/2004 de 24 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y disposiciones concordantes.

Consistía por tanto el objeto de la fiscalización la realización de una auditoría de regularidad que incluye tanto la auditoría financiera como la de legalidad o cumplimiento

La auditoría financiera trata de verificar si, a juicio del auditor, los estados contables del organismo auditado se presentan adecuadamente según los principios de contabilidad que le son aplicables. Por lo tanto, su objetivo es obtener una seguridad razonable acerca de si las cuentas y los estados sometidos a examen, expresan, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera así como el resultado de la gestión, de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados.

Por su parte, la auditoría del cumplimiento de la legalidad trata de verificar si el organismo auditado cumple con la legalidad vigente en la gestión de los recursos públicos, componente muy importante en toda fiscalización del sector público, por mor de los arts. 103 y 9 de la Constitución Española.

2. Limitaciones al alcance

Una limitación al alcance es cualquier restricción que impide al auditor público aplicar los procedimientos de auditoría y por tanto emitir su opinión sobre la actividad del ente sometido a fiscalización.

Los trabajos de fiscalización se vieron condicionados por la existencia de seis limitaciones al alcance que se pueden agrupar en las siguientes:

- El activo del Ayuntamiento de Zaragoza ascendía a 1990 millones de euros de los que 1744 millones correspondían al inmovilizado no financiero. Pese a la magnitud de esta cifra no existía un inventario que detallara los bienes que integraban dicho saldo ni su valoración.
- Una prueba típica de las auditorías consiste en solicitar a terceros ajenos al ente fiscalizado la confirmación de los saldos contables que mantienen con el mismo. Así se hizo con los acreedores del Ayuntamiento, resultando diferencias entre los saldos confirmados y los saldos contabilizados en el 86% de las confirmaciones recibidas sin que el ayuntamiento pudiera explicar el origen de las mismas.
- La circularización a entidades financieras puso de manifiesto la existencia de 23 cuentas corrientes con 9 entidades financieras, que no estaban registradas en la contabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza.
- Se detectaron saldos contables del activo y del pasivo del ayuntamiento de los que no existía documentación acreditativa que justificara los mismos.

3. Conclusiones de la fiscalización

A. Sobre la imagen fiel de los estados financieros

El resultado de la fiscalización fue la emisión de una opinión desfavorable sobre los estados financieros del Ayuntamiento de Zaragoza:

> En opinión de la Cámara de Cuentas de Aragón, debido al efecto muy significativo de las salvedades que se enumeran a continuación, la Cuenta General del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011 no expresa la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera del Ayuntamiento de Zaragoza a 31 de diciembre de 2011, ni de los resultados de sus operaciones, ni de la liquidación de sus presupuestos correspondientes al ejercicio anual 2011, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación y, en particular, de los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Esta opinión desfavorable se fundamentó en las limitaciones al alcance comentadas y en las salvedades o incorrecciones detectadas que afectaron los estados financieros de la siguiente manera:

- El remanente de tesorería presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza presentaba un saldo negativo de 7 millones de euros. Tras los ajustes planteados por la Cámara de Cuentas, el remanente de tesorería se reduciría hasta los 345 millones de euros de saldo negativo.
- El resultado presupuestario se reduciría de los 26 millones de euros negativos presentados en los estados financieros a 150 millones de euros negativos.
- El resultado económico patrimonial (resultado del ejercicio) aumentaría las pérdidas desde los 84 millones de euros contabilizados a los 226 millones de euros.
- El nivel de endeudamiento global del Ayuntamiento aumentaría de 1245 a 1488 millones de euros.

Las salvedades o incorrecciones más significativas que dieron lugar a los ajustes en los estados financieros comentados fueron las siguientes:

- El valor de adquisición de las sociedades mercantiles participadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, según la información contable, ascendía a 43 millones de euros. No obstante, las pérdidas acumuladas de estas sociedades redujeron el valor de estas participaciones en 23 millones de euros, correcciones valorativas que no fueron contabilizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza.
- Se identificaron ventas de terrenos por valor de 47 millones de euros contabilizadas y pendientes de cobro al 31 de diciembre de 2013. La realidad comprobada por la Cámara de Cuentas fue que estas ventas de terrenos no llegaron a formalizarse en escritura pública y que su transmisión no llegó a producirse, por lo que no debieron contabilizarse.
- Se detectaron concesiones de aplazamientos y fraccionamientos sobre derechos pendientes de cobro por 1,4 millones de euros que no fueron contabilizados.
- Se detectaron facturas por importe de 137 millones de euros que no se imputaron al presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Zaragoza, y que se contabilizaron como partidas no presupuestarias. Adicionalmente a este importe se detectaron facturas pendientes de pago por 21 millones de euros que no fueron objeto de contabilización alguna.
- No se contabilizó íntegramente el gasto por seguridad social a cargo del empleador del mes de diciembre, existiendo obligaciones no contabilizadas por 2 millones de euros.
- El Ayuntamiento de Zaragoza no contabilizó la deuda con entidades financieras correspondientes a la financiación de la construcción de la es-

tación depuradora de aguas residuales del Barrio de la Cartuja Baja que ascendía a 15 millones de euros.

- Durante el ejercicio 2011 se emitieron certificaciones de obra relativas a las obras del Corredor Verde por 7 millones de euros devengados en el ejercicio 2011, que no fueron objeto de contabilización.
- No estaban contabilizados derechos de cobro por importe de 17 millones de euros correspondientes a la sustitución en metálico de parte de las cesiones obligatorias derivadas del convenio formalizado en el ejercicio 2002 con la Junta de Compensación de Arcosur.
- El Ayuntamiento de Zaragoza no tenía registrado activo ni pasivo alguno relativo a las obras del Tranvía de Zaragoza. Según el grado de avance reflejado en las cuentas anuales auditadas de la Sociedad de Economía Mixta Tranvía de Zaragoza (participada en un 20% por el Ayuntamiento de Zaragoza), encargada de su construcción y explotación, el coste real de las obras finalizadas y de las en curso a 31 de diciembre de 2011 ascendía a 225 millones de euros.

  Descontando los pagos realizados hasta el 31 de diciembre de 2011 por parte del Ayuntamiento que ascendían a 27 millones euros, y las obligaciones pendientes de pago contabilizadas con la SEM Tranvías de Zaragoza por 17 millones de euros, resultó una deuda no reconocida por el Ayuntamiento de Zaragoza de 181 millones de euros.
- La clasificación funcional del presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Zaragoza se demostró incorrecta ya que los gastos de personal, que en el ejercicio 2011 ascendieron a 238 millones de euros (el 36% del total de las obligaciones reconocidas netas), se imputaron en su práctica totalidad al área de gasto 9 de actuaciones de carácter general por un total de 235 millones de euros.
- El Ayuntamiento de Zaragoza no registró como ingreso presupuestario la totalidad del préstamo recibido por el plan de pago a proveedores, aprobado por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio. Sólo contabilizó como ingreso presupuestario el importe que sirvió para pagar obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto; a tal efecto, se realizó una modificación presupuestaria mediante generación de crédito por 3 millones euros; de este modo, el Ayuntamiento no reconoció como ingreso presupuestario 45 millones de euros que correspondían al pago de obligaciones reconocidas y pendientes de pago.

B. **Sobre la actividad contractual**

La fiscalización detectó incidencias repartidas en las distintas fases del procedimiento de contratación (actuaciones preparatorias, expediente de contratación,

adjudicación, ejecución e incidencias contables), que afectaban de manera significativa al cumplimiento de la legalidad contractual vigente.

En las actuaciones preparatorias las debilidades más significativas se detectaron en la insuficiente justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretendían cubrir mediante los contratos, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

Respecto al contenido de los expedientes de contratación no figuraba el informe económico-financiero que justificase el presupuesto base de licitación del contrato y su adecuación a la realidad del mercado comprometiendo los principios de economía y eficiencia.

En casi la mitad de los contratos analizados, los criterios de valoración de las ofertas, recogidos en los Pliegos, no detallaban de forma objetiva y previa la asignación de los puntos, lo que impedía conocer a priori de forma objetiva cuáles serían los baremos a tener en cuenta para la adjudicación del contrato. Así, para la selección de los adjudicatarios se empleaban dos criterios con encaje en la Ley de contratos como eran: el criterio precio, y la valoración técnica, estableciéndose una ponderación entre ambos. No obstante lo anterior, se detectó que para determinar la puntuación a dar al criterio precio (en función de las bajas ofertadas), se estaba haciendo uso de fórmulas que asignaban puntos a ofertas económicas que no realizaban baja alguna. Estas fórmulas desvirtuaban la ponderación inicial entre los criterios precio y valoración técnica, atribuyéndole un mayor peso a la valoración técnica cuya cuantificación depende de juicios de valor y no a criterios de valoración automáticos. Consecuencia de lo anterior se incumplió lo previsto en el art. 134.2 de la Ley 30/2007 de Contratos (art. 150.2 del Texto Refundido 3/2011), ya que debería haberse constituido un comité que contase con un mínimo de tres expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que correspondería realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios de valoración técnica, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

Adicionalmente los informes técnicos de valoración recogían subcriterios o coeficientes de valoración que no aparecían detallados previamente en los Pliegos, con lo que los licitadores, en el momento de elaborar sus ofertas, no podían determinar con la exactitud y precisión, que la seguridad jurídica, requiere cuál sería la ponderación que finalmente se les atribuiría.

Por último en la fase de ejecución se pudo comprobar la existencia de incumplimientos recurrentes en los plazos de ejecución por demora.

C. **Sobre la actividad subvencional**

En el ejercicio 2011 el Ayuntamiento de Zaragoza no disponía de un plan estratégico de subvenciones en el que se identificaran los objetivos y los efectos que

se pretendieran logar con su aplicación, así como el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, incumpliendo así lo establecido en el art. 8.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

En cuanto al procedimiento de concesión, el 45% de las subvenciones se concedieron de forma directa sin que quedara acreditada la singularidad de los beneficiarios que justificase la no aplicación de los principios de concurrencia competitiva.

Otro aspecto significativo fue que, en la práctica totalidad de las subvenciones, se anticipó el 80% de la subvención concedida, cuando la Ley General de Subvenciones concibe el pago anticipado como una figura excepcional, siendo la regla general la realización de la actividad previamente al cobro de la subvención. En ninguno de los expedientes analizados se acreditó la necesidad del anticipo para realizar la actividad, ni que el beneficiario estuviera incurso en alguna de las situaciones del art. 34.4 Ley General de Subvenciones que imposibilitaría su percepción.

D. **Sobre la morosidad**

El periodo medio de pago de las obligaciones del Ayuntamiento de Zaragoza se situó en el ejercicio 2011 en los 221 días, incumpliendo así el plazo de 50 días establecido en la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, para las Administraciones Públicas y las empresas.

4. **Tranvía de Zaragoza**

Uno de los aspectos que más discusión generó del informe de Zaragoza, por su repercusión mediática, fue sin duda la contabilización de la infraestructura del tranvía de Zaragoza, y más concretamente la contabilización de los activos y de la deuda asociados a la misma.

Debido al ámbito subjetivo y temporal, la fiscalización de esta operación se circunscribió a los efectos que sobre los estados financieros del ejercicio 2011 pudiera tener la actividad realizada, sin entrar a analizar la gestión realizadas por la sociedad de economía mixta ni el procedimiento de adjudicación del contrato de selección del socio privado.

El régimen elegido por el Ayuntamiento de Zaragoza para la gestión en régimen de servicio público, del transporte urbano ferroviario de la línea 1 del tranvía de Zaragoza así como su construcción, explotación y mantenimiento, fue la selección de un socio privado mediante un procedimiento abierto para que par-

ticipara junto con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de una sociedad de economía mixta (SEM).

Así a efectos contables se calificó el contrato de Tranvías de Zaragoza como un acuerdo de concesión de servicio público, tal y como recogía y recoge la propia SEM Tranvías de Zaragoza en la elaboración de sus cuentas anuales, al aplicar la mencionada Orden EHA/3362/2010 por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas concesionarias de infraestructuras públicas.

Todos los aspectos analizados pusieron de manifiesto que el control real de la infraestructura del tranvía la ostentaba el Ayuntamiento de Zaragoza. Por tanto el operador no tenía el control del activo, sino un acceso a la infraestructura para prestar el servicio público con arreglo a lo establecido contractualmente. Constatándose así lo siguiente:

1. La Sociedad de Economía Mixta construyó la infraestructura del tranvía según todas las especificaciones técnicas establecidas por el Ayuntamiento de Zaragoza.

2. La infraestructura del tranvía además de incluir las obras del tranvía en sí, incluía obras de remodelación de la ciudad en su trazado.

3. Mediante esta infraestructura se prestaba y se presta el servicio público de transporte colectivo de obligado cumplimiento por Ley para el Ayuntamiento de Zaragoza.

4. El control de la infraestructura lo ostenta en todo momento el Ayuntamiento de Zaragoza.

5. Existen unos compromisos de pago ciertos del Ayuntamiento de Zaragoza con la SEM, cuyo importe total supera el coste de la infraestructura del tranvía.

6. Ante cualquier eventualidad que pudiera suponer la extinción del contrato, es el Ayuntamiento el que se quedaría con la infraestructura y con la obligación de abonarle los saldos pendientes de pago por la misma a la Sociedad de Economía Mixta.

En definitiva, atendiendo a la realidad económica que se deduce de las cláusulas contractuales, la Cámara de Cuentas consideró que lo correcto es que el Ayuntamiento de Zaragoza registrase en su contabilidad los activos materiales y los pasivos exigibles con ellos relacionados por el tranvía de Zaragoza.

En este contexto se concluyó que era oportuno que el Ayuntamiento de Zaragoza registrase en su contabilidad la infraestructura del tranvía como un elemento de su inmovilizado, debiendo reconocerse un pasivo como contrapartida.

La naturaleza de este pasivo sería:

a) Un pasivo financiero si la concedente (Ayuntamiento de Zaragoza) tiene una obligación incondicional para pagar efectivo u otro activo financiero al operador (SEM) por la construcción, adquisición o mejora del activo de la concesión.

b) Un ingreso a distribuir si la concedente no tiene una obligación incondicional de pagar efectivo u otro activo financiero al operador por la construcción del activo, y concede al operador el derecho a obtener ingresos por el uso de terceros de la concesión.

c) Un modelo mixto, si la concedente paga parcialmente por la construcción, desarrollo, adquisición o mejora del activo de concesión de servicios y parcialmente mediante la concesión de un derecho al operador, es necesario contabilizar separadamente cada parte del pasivo total.

Del análisis del Plan Económico Financiero se constató que el coste total para la construcción de la infraestructura del Tranvía ascendía a 452 millones de euros, y los compromisos incondicionales de pago del Ayuntamiento de Zaragoza para con la concesionaria, recogidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, ascendían a 628 millones de euros (asociados a la construcción de la infraestructura y a servicios de explotación de la misma).

Adicionalmente, el contrato formalizado y aún en vigor, pone de manifiesto que es el ayuntamiento de Zaragoza quien controla qué servicios públicos debe prestar la empresa concesionaria con la infraestructura, a quién debe prestarlos y a qué precio, e igualmente establece que a la finalización del plazo contractual, el servicio revertirá en la Administración, debiendo la sociedad gestora del servicio entregar las obras e instalaciones en el estado de conservación previsto.

Todos los aspectos analizados pusieron de manifiesto que la mayor parte del riesgo concesional (construcción, demanda y disponibilidad) era soportado por el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que debe registrar en sus estados financieros un activo por el valor de las obras de construcción de la línea 1 del tranvía, debiendo aplicarse el modelo del pasivo financiero consistente en reconocer como contrapartida al activo un pasivo financiero cierto, ya que los compromisos totales de pago (627.810.134 euros) superan ampliamente el coste previsto de las obras (452.167.200 euros).

Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Zaragoza no registró activo ni pasivo alguno asociado a la construcción del tranvía, sino que contabilizaba como gasto del ejercicio los pagos a realizar por los distintos conceptos explicados, debería haber dado de alta en su inmovilizado las obras de la infraestructura del Tranvía por un total de 225 millones euros, y haber reconocido

un pasivo pendiente de pago de 181 millones euros (deuda). La diferencia de 44 millones euros entre ambos importes correspondería a gastos que deberían activarse y no constituir gasto del ejercicio (el Ayuntamiento los imputa presupuestariamente como subvenciones de capital y gastos en bienes corrientes y servicios), por lo que procedería activar este importe y mejorar el resultado económico patrimonial.

Este criterio recomendado por la Cámara de Cuentas de Aragón es el que en posteriores dictámenes e informes han establecido tanto el Banco de España como el Gobierno de España a efectos del cálculo del nivel de endeudamiento del Ayuntamiento de Zaragoza.

III. FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL ARAGONÉS. EJERCICIO 2013

1. Iniciativa

La Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, determina que corresponde a la Cámara, entre otras funciones, la fiscalización de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma y de sus organismos públicos y del resto de los organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que las entidades integrantes del sector público local tengan participación mayoritaria o dominio efectivo, directo o indirecto, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado.

A los efectos de su fiscalización, el art. 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, establece que las Entidades Locales deberán rendir sus cuentas a la Cámara antes del 15 de octubre del año siguiente al que correspondan las cuentas rendidas.

En virtud de lo anterior, todos los ejercicios la Cámara de Cuentas de Aragón emite un informe sobre el sector público local aragonés donde se realiza un seguimiento del censo de entidades locales aragonesas verificando su grado de cumplimiento de la obligación de rendir cuentas y analizando las principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras. En el ejercicio 2015 se emitió el informe de fiscalización sobre el sector público local aragonés del ejercicio 2013, en cumplimiento del programa de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón para el ejercicio 2014, aprobado por su Consejo en sesión de 23 de diciembre de 2013 cuyas principales conclusiones se resumen a continuación.

2. Censo de las entidades locales aragonesas

En el ejercicio 2013 el sector público local aragonés estaba integrado por 874 entidades principales (731 municipios, 55 mancomunidades, 43 entidades locales menores, 10 consorcios y 3 diputaciones provinciales), de las que dependían 134 entidades (57 organismos autónomos, 100 sociedades mercantiles y una entidad pública empresarial).

ENTES PRINCIPALES		ENTES DEPENDIENTES				TOTAL
TIPO ENTE PRINCIPAL	NÚM.	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	SOCIEDADES MERCANTILES	ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL	TOTAL	
Ayuntamiento	731	51	86	-	137	868
Entidad Local Menor	43	-	1	-	1	44
Diputación Provincial	3	3	5	1	9	12
Comarca	32	3	5	-	8	40
Mancomunidad	55	-	2	-	2	57
Consorcio	10	-	1	-	1	11
TOTAL	**874**	**57**	**100**	**1**	**158**	**1.032**

De los 731 municipios tan solo 24 tenían una población superior a 5000 habitantes, pero agrupaban al 97% de la población total de Aragón que a 1 de enero de 2013 era de 1.347.150 habitantes. Este dato unido al hecho de que el 51% de la población reside en Zaragoza pone de manifiesto el gran problema de despoblación que sufren la inmensa mayoría de los municipios aragoneses, aspecto más preocupante si cabe por su gran extensión al ser la cuarta comunidad española de mayor tamaño (47.720 m^2, que representan el 9,4% del territorio español), pero que tan solo posee el 2,8% de la población española.

En resumen existe un problema de sobra conocido como es la escasa densidad poblacional, que se empeora con el hecho de que el 51% de la población reside en la capital Zaragoza. Este hecho es muy significativo ya que si descontamos la población de Zaragoza, la densidad media de la Comunidad Autónoma se situaría en los 14 habitantes por kilómetro cuadrado muy próxima a los 10 habitantes por kilometro cuadrado considerados como desierto poblacional.

Conclusión directa de lo anterior es que los municipios aragoneses se caracterizan por ser de muy reducida población tal como pone de manifiesto el siguiente cuadro que presenta su distribución por tramos de población:

POBLACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	% MUNICIPIOS SOBRE TOTAL	POBLACIÓN	% POBLACIÓN SOBRE TOTAL
> 100.000	1	0,14%	682.004	50,63%
De 10.001 a 100.000	13	1,78%	255.754	18,98%
De 5.001 a 10.000	10	1,37%	73.666	5,47%
De 1.001 a 5.000	88	12,04%	182.792	13,57%
De 501 a 1.000	85	11,63%	59.104	4,39%
De 101 a 500	363	49,66%	83.688	6,21%
De 1 a 100	171	23,39%	10.142	0,75%
TOTAL	731	100,00%	1.347.150	100,00%

3. RENDICIÓN

Las Entidades Locales aragonesas, de acuerdo con los arts. 212 y 223, apdos. 2 y 4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y el art. 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, deben rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón antes del 15 de octubre del año siguiente al que correspondan las cuentas rendidas.

En cuanto al procedimiento de rendición, las instrucciones de contabilidad prevén la posibilidad de que los órganos de control externo establezcan procedimientos de envío a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, si bien en todo caso ha de quedar garantizada la autenticidad, integridad y conservación de la información contable que se rinda, así como su recepción por el órgano destinatario.

En virtud de lo anterior la Cámara de Cuentas de Aragón, de acuerdo con el convenio suscrito con el Tribunal de Cuentas, aprobó la instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las Entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemáticos para su rendición (*BOA*, 148, de 28 de julio de 2011). Instrucción que ha sido recientemente modificada por la Instrucción 3/2015, de 29 de diciembre por la que se regulan la rendición telemática de la cuenta general de las entidades locales y el formato de dicha cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015 para adaptar la anterior a las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, modelos Normal y Simplificado, aprobadas por las Órdenes HAP/1781/2013 y HAP/1782/2013, de 20 de septiembre.

La remisión telemática se realiza a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es), una aplicación

web para la recepción, gestión, examen y explotación de las cuentas rendidas creada por el Tribunal de Cuentas y a la que se adhirió la Cámara de Cuentas de Aragón mediante el convenio firmado por ambas Instituciones el 28 de abril de 2011. De esta forma, mediante un acto único, las Entidades Locales rinden sus cuentas a ambas instituciones de control externo. Esta Plataforma ha permitido la publicación de las cuentas desde 2011 ofreciendo a los ciudadanos y a cualquier interesado un acceso sencillo y directo a la referida información a través de la página web www.rendiciondecuentas.es, así como un aligeramiento de procedimientos muy próximo a la actual administración electrónica de 1 de enero de 2017.

En el plazo legal (antes del 15 de octubre de 2014) 581 entidades (un 66,48% del censo) habían rendido sus cuentas del año 2013 ante la Cámara de Cuentas. A 31 de diciembre de 2014, fecha de cierre de los trabajos de realización del informe, 757 entidades locales las habían rendido (un 86,61% del censo).

		Entes que rindieron en plazo legal (antes del 15/10/2014)		Entes que rindieron antes del 31/12/2014	
Población	Núm. total de entidades del censo	Núm.	% sobre total del censo	Núm.	% sobre total del censo
Ayuntamientos	731	508	49,70%	646	88,37%
> 100.000	1	1	100,00%	1	100,00%
De 10.001 a 100.000	13	9	69,23%	12	92,31%
De 5.001 a 10.000	10	5	50,00%	7	70,00%
De 1.001 a 5.000	88	71	80,68%	83	96,50%
De 501 a 1.000	85	58	68,24%	78	91,76%
De 101 a 500	363	252	69,42%	331	91,18%
De 1 a 100	171	112	65,50%	134	78,36%
Entidades Locales Menores	43	24	55,81%	39	90,70%
Diputaciones Provinciales	3	3	100,00%	3	100,00%
Comarcas	32	21	65,63%	32	100,00%
Mancomunidades	55	20	36,36%	31	56,36%
Consorcios	10	5	50,00%	6	60,00%
Total	**731**	**581**	**66,48%**	**757**	**86,61%**

Quedaban por tanto 117 entidades (un 13,39% del censo) que no habían rendido sus cuentas del 2013 antes del 31 de diciembre de 2014; y de ellas, 15 nunca han rendido desde que existe presentación telemática.

El porcentaje de cumplimiento en materia de rendición de cuentas, que había mejorado notablemente en los últimos ejercicios, ha sufrido un estancamiento en el ejercicio 2013, situándose en el 66% de rendición en el plazo legal.

	RENDICIÓN EN PLAZO (15 DE OCTUBRE)				RENDICIÓN AL 31 DE DICIEMBRE			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Núm. entidades	307	125	609	581	423	661	783	757
Porcentaje	34,97%	48,57%	69,44%	66,48%	56,49%	75,54%	89,28%	86,61%

En atención a la ya comentada especial distribución demográfica de Aragón, donde solo 13 de los 731 municipios superan los 10.000 habitantes, se hace necesario poner la rendición de los Ayuntamientos en relación con su población, ascendiendo así la rendición a un 95,64% de la población representada por estos.

	TOTAL		RENDICIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014			
POBLACIÓN	NÚM.	POBLACIÓN	NÚM.	% AYUNTAMIENTOS	POBLACIÓN	% POBLACIÓN RENDIDA
Más de 10.000	14	937.758	13	92,86%	921.758	98,25%
De 5.000 a 10.000	10	73.666	7	70,00%	53.644	72,82%
Menos de 5.000	707	335.726	626	88,54%	313.432	93,36%
TOTAL	**731**	**1.347.150**	**646**	**88,37%**	**1.288.450**	**95,64%**

Contrariamente a lo que podría pensarse, no son los ayuntamientos de menor dimensión los que porcentualmente presentan peores niveles de rendición, sino los 10 situados en el rango de población de entre 5000 y 10.000 habitantes.

Una vez recepcionadas telemáticamente las cuentas rendidas, se realizaron las comprobaciones pertinentes para verificar que cada cuenta general contenía todos los archivos relacionados en la mencionada Instrucción 1/2011 efectuando un análisis de la coherencia interna de la información remitida.

Este análisis de la integridad y coherencia interna de las cuentas rendidas, realizado por la Cámara de Cuentas de Aragón mediante aplicativos informáticos, no debe confundirse con la realización de una auditoría o fiscalización de regularidad (financiera y de cumplimiento) que es lo que se realizó en el informe del Ayuntamiento de Zaragoza anteriormente descrito.

4. Principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras

Para realizar el análisis de las principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras, se agregó la información contable contenida en las cuentas rendidas hasta el 31 de diciembre de 2014 con la finalidad de que este análisis englobase la mayor cantidad posible de entes, pero sin que la emisión del informe se demorase en exceso.

Obviamente este análisis agregado presentó una serie de limitaciones ajenas a la Cámara de Cuentas, y que conviene tener muy presentes para poder interpretar correctamente el mismo.

- En primer lugar, debido a los incumplimientos de la obligación legal de rendición de determinados entes, la información suministrada no era completa ya que los estados agregados no incluyeron a la totalidad de las entidades locales ni sus entes dependientes. No se pudieron incorporar los datos de aquellas entidades que no habían presentado sus cuentas el 31 de diciembre de 2014.

  Así en virtud de los datos de rendición obtenidos al 31 de diciembre de 2014, la representatividad de las cuentas agregadas de cada uno de los tipos de entes locales no fue homogénea; representando un 100% para diputaciones provinciales y comarcas, un 88,37% para ayuntamientos, un 90,70% para entidades locales menores, un 56,36% para mancomunidades y un 60% para consorcios

- La información suministrada por la Cámara de Cuentas hacía referencia a datos agregados debido a que los entes públicos no presentan sus estados consolidados, lo que hubiera requerido la eliminación de las operaciones realizadas entre el ente principal y sus dependientes.

- No se incluyeron las cuentas de las fundaciones dependientes de las entidades analizadas, cuya contabilidad ha de ajustarse a las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos, ni las de las sociedades mercantiles o consorcios cuya dependencia de alguna entidad local no era mayoritaria.

A. Presupuesto de gastos e ingresos

Las obligaciones reconocidas netas (ORN), o volumen de gasto presupuestario, de las entidades locales aragonesas en 2013 ascendió a 1757 millones de euros y los derechos reconocidos netos (DRN), o ingresos presupuestarios, a 1819 millones de euros.

TIPO ENTIDAD	GASTO PRESUPUESTARIO DE 2013 (ORN) EN MILES DE EUROS	INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE 2013 (DRN) EN MILES DE EUROS
Ayuntamientos	1.336.192	1.410.807
> 100.000	705.105	734.894
De 10.001 a 100.000	228.526	240.417
De 5.001 a 10.000	48.811	51.989
De 1.001 a 5.000	172.004	187.770
De 501 a 1.000	57.409	61.210
De 101 a 500	107.913	116.000
De 1 a 100	16.424	18.527
Entidades Locales Menores	3.751	3.827
Diputaciones Provinciales	288.841	272.787
Comarcas	111.686	114.024
Mancomunidades	10.972	11.382
Consorcios	6.111	6.387
TOTAL	**1.757.553**	**1.819.214**

B. **Resultado presupuestario y remanente de tesorería**

El resultado presupuestario es una magnitud que recoge en qué medida los recursos (o ingresos presupuestarios) obtenidos a lo largo del ejercicio han sido suficientes para atender las necesidades (gastos presupuestarios) surgidas en el mismo. Esta magnitud ha de ajustarse en función de las desviaciones de financiación derivadas de gastos con financiación afectada y por los créditos gastados correspondientes a modificaciones presupuestarias que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería.

El resultado presupuestario ajustado agregado en el ejercicio 2013 fue positivo y ascendió a 158 millones de euros.

El remanente de tesorería, por su parte, constituye un indicador de la liquidez del ente, y muestra a fecha cierre del ejercicio el superávit o el déficit acumulado de los presupuestos de distintos ejercicios.

El remanente de tesorería agregado de las entidades locales aragonesas de 2013 fue positivo por 270 millones de euros.

C. **Endeudamiento agregado**

El endeudamiento general agregado, incluido el financiero y los acreedores administrativos y comerciales, ascendió en el ejercicio 2013 a 1964 millones de euros.

Endeudamiento en miles de euros

TIPO ENTIDAD	DEUDAS POR PRÉSTAMOS RECIBIDOS, FIANZAS Y DEPÓSITOS	ACREEDORES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	OTROS ACREEDORES
Ayuntamientos	1.263.921	15.245	311.473
> 100.000	973.153	9.246	194.891
De 10.001 a 100.000	127.988	1.794	36.257
De 5.001 a 10.000	17.438	59	9.115
De 1.001 a 5.000	68.350	1.944	35.260
De 501 a 1.000	20.955	604	10.755
De 101 a 500	26.442	991	21.789
De 1 a 100	2.595	97	3.406
Entidades Locales Menores	17	26	1.110
Diputaciones Provinciales	175.262	1.521	178.389
Comarcas	12.786	1.785	22.700
Mancomunidades	619	209	3.623
Consorcios	1.481	19	1.134
Total	**1.427.086**	**18.804**	**518.429**

IV. **FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN MATERIA DE MATADEROS Y MERCADOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL DE ARAGÓN. EJERCICIOS 2012 Y 2013**

1. **Iniciativa**

La iniciativa para la fiscalización de los servicios de mataderos y mercados en los ejercicios 2012 y 2013 partió de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas recogida en la Resolución de 8 de junio de 2010 que instó al Tribunal de Cuentas a que, en coordinación con los Órganos

de Control Externo de las Comunidades Autónomas, llevara a cabo un examen de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en todo el sector público local efectuando un análisis comparativo de los mismos.

2. Ámbito de la fiscalización

La fiscalización se realizó sobre los entes locales que prestaban los servicios de matadero y/o mercado, al 1 de enero de 2012.

- La fiscalización de la prestación del servicio de matadero se extendió a los 24 municipios y una comarca que prestaban el servicio de matadero a 1 de enero de 2012. En concreto: Aínsa-Sobrarbe, Andorra, Barbastro, Benabarre, Bujaraloz, Calaceite, Cella, Épila, Escatrón, Fabara, Fuentes de Ebro, Híjar, Lécera, Mas de las Matas, Nonaspe, Plan, Puente de Montañana, Sabiñánigo, Sariñena, Sarrión, Sástago, Tarazona, Tauste, Zaragoza y Comarca de Matarraña/Matarranya.
- La fiscalización del servicio de mercado se realizó en los 25 municipios con población superior a 5000 habitantes a 1 de enero de 2012. En concreto: Alagón, Alcañiz, La Almunia de Doña Godina, Andorra, Barbastro, Binéfar, Borja, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Ejea de los Caballeros, Fraga, Huesca, Jaca, María de Huerva, Monzón, La Muela, La Puebla de Alfindén, Sabiñánigo, Tarazona, Tauste, Teruel, Utebo, Zuera y Zaragoza.

Los objetivos de la fiscalización consistieron en:

- Analizar la gestión de la actividad económico-financiera de los servicios de matadero y mercado adoptada por las Entidades locales.
- Verificar la efectiva prestación del servicio de mercado por las Entidades locales obligadas a ello o, en su caso, la existencia de dispensa de la prestación del servicio por la Comunidad Autónoma.
- Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

3. Conclusiones sobre el servicio de matadero

A. Concepto de matadero

A los efectos de la fiscalización realizada, se entendió por servicio de matadero la actividad consistente en sacrificar animales de producción ganadera bovina, porcina, ovina/caprina y equina en una instalación industrial con empleo de téc-

nicas higiénicas y bajo inspección sanitaria, cuya carne se separa en canal para su posterior comercialización de forma despiezada.

Con arreglo a esta definición quedaron fuera de la fiscalización la actividad de sacrificio de otros animales criados en granja (aves y conejos) o en piscifactorías, cuya carne no es preciso separar en canal para su comercialización.

B. **Competencia local en materia de mataderos**

Desde 1945, con la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local, los mataderos eran de titularidad pública o precisaban de autorización administrativa específica para su funcionamiento, constituyendo un servicio mínimo obligatorio en todos los municipios de población superior a 5000 habitantes.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local, en su art. 26.1.c) fijó el servicio de matadero como obligatorio para los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, aumentando por lo tanto el límite anterior, pero siguió considerando la actividad de matadero como un actividad reservada a las Entidades locales, estableciendo en su art. 25.2.g) que en esta materia las Entidades Locales ejercía «en todo caso competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

La entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, liberalizó esta actividad y eliminó esa obligación de la prestación del citado servicio a los municipios con población superior a los 20.000 habitantes; no obstante se mantenía la reserva del servicio de matadero como una competencia propia de las Entidades Locales.

Con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), de conformidad con el art. 86.1 LBRL, las Entidades locales pueden ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de la actividad económica de matadero, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública y se elimina la reserva del servicio de matadero como una competencia propia de las Entidades Locales.

C. **Censo de mataderos y su gestión**

Ante la inexistencia de un registro público de mataderos de titularidad local, una de las primeras tareas que se realizaron fue la de elaborar un censo a partir de la documentación remitida por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social

y Familia del Gobierno de Aragón. De este trabajo se precisaron en 47 los mataderos que estaban en funcionamiento en Aragón el día 1 de enero de 2012, de los que 25 eran de titularidad pública local (53% del total) y 22 de titularidad privada (47% del total).

Respecto de la gestión de los mataderos de titularidad pública local, 3 cerraron sus instalaciones durante el ejercicio 2012 y de los 22 restantes, 14 eran gestionados de forma directa por las entidades locales, 7 eran gestionados de forma indirecta mediante concesión a empresas privadas, y uno, el dependiente del Ayuntamiento de Zaragoza, se gestionaba mediante una sociedad participada mayoritariamente por el Ayuntamiento de Zaragoza (Mercazaragoza, SA).

Excluyendo el matadero de Zaragoza, que cuenta con 60.000 m^2, el retrato obtenido es el de un matadero con 10 años de antigüedad y 459 m^2, lo que pone de manifiesto su relativa modernidad y su reducida dimensión.

D. **Actividad de los mataderos de Aragón**

El número de explotaciones ganaderas y cabezas de ganado existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón y en el conjunto de España a 30 de septiembre de 2013 era el siguiente:

	CA ARAGÓN		TOTAL NACIONAL		% CA ARAGÓN S/ TOTAL NACIONAL	
ESPECIE DE GANADO	EXPLOTACIONES	CABEZAS	EXPLOTACIONES	CABEZAS	EXPLOTACIONES	CABEZAS
Bovino	2.631	349.429	99.550	5.776.381	2,64	6,05
Caprino	1.489	50.766	27.792	2.391.484	5,36	2,12
Ovino	3.450	1.826.496	64.043	15.952.621	5,39	11,45
Porcino	2.371	5.329.665	51.767	24.166.539	4,58	22,05
TOTAL	**9.941**	**7.556.356**	**243.152**	**48.287.025**	**4,09**	**15,65**

FUENTE: INE.

Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Aragón representa aproximadamente el 2,9% de la población y el 9,5% de la superficie de España, los datos anteriores ponen de manifiesto la importancia que en nuestra comunidad tiene la cría de ganado (un 15,65% de las cabezas de ganado nacionales), y muy especialmente la porcina (un 22,05%). No obstante lo anterior, solo el 8% de los sacrificios realizados en mataderos nacionales se realizó en Aragón en los ejercicios 2012 y 2013.

Por su parte, de las 4.443.487 cabezas sacrificadas en Aragón en el ejercicio 2013 tan solo 94.568 se realizaron en mataderos gestionados directamente por las entidades locales y 698.696 en el matadero de Zaragoza (Mercazaragoza, SA), correspondiendo el resto a la actividad realizada en mataderos gestionados por empresas privadas.

En el ejercicio 2012, de las 4.270.899 cabezas sacrificadas en Aragón, tan solo 76.119 se realizaron en mataderos gestionados directamente por las entidades locales, 723.682 en el matadero de Zaragoza (Mercazaragoza, SA), 327.649 en los mataderos públicos gestionados de forma indirecta y 3.143.449 en los mataderos privados. Estos datos ponen de manifiesto la actividad prácticamente residual que están ejerciendo los mataderos públicos de las entidades locales y muy especialmente los gestionados de forma pública.

En el ejercicio 2013 estas cifras se mantuvieron en niveles similares ascendiendo los sacrificios en mataderos aragoneses a 4.443.487 cabezas, de las que solo 94.568 se realizaron en mataderos gestionados directamente por entidades locales, y 698.696 en el matadero de Zaragoza (Mercazaragoza, SA).

Los resultados obtenidos en los mataderos gestionados directamente por las entidades locales, arrojan una pérdidas en su conjunto de 100.063 euros en el 2012 y de 37.248 euros en el ejercicio 2013, esto ha supuesto unas pérdidas por cabeza sacrificada de 1,32 euros en 2012 y 0,39 euros en 2013. Por su parte los mataderos gestionados de forma indirecta, esta forma de gestión no ocasionaron gastos en los presupuestos, los ingresos obtenidos fueron cuantitativamente irrelevantes.

Por último el matadero de Zaragoza (Mercazaragoza, SA) obtuvo unos resultados positivos de 548.037 euros en 2012 y de 393.718 euros en 2013, es decir un resultado positivo de 0,76 euros por cabeza en 2012 y de 0,56 en 2013.

4. Conclusiones sobre el servicio de mercado

A. Concepto de mercado

A los efectos de la fiscalización realizada, se entendió por servicio de mercado la actividad consistente en agrupar a un conjunto de establecimientos detallistas, generalmente de alimentación, instalados con carácter permanente en un edificio, en ocasiones de notable interés histórico-artístico, de funcionamiento acorde a un calendario y horario comercial, con una gestión común controlada por un Ayuntamiento u otra entidad por concesión de este.

Con arreglo a esta definición, quedaron fuera de la fiscalización otras actividades también integrantes del sistema de abastecimiento de productos alimen-

tarios, tales como los mercados de venta al por mayor (los «mercas»), los mercados específicos para diverso género (mercados de ganado) o los mercadillos o plazas con puestos al aire libre de carácter periódico no permanente.

B. **Competencia local en materia de mercados**

Durante el periodo fiscalizado (ejercicios 2012 y 2013) de conformidad con la redacción del art. 26 de la LRBRL, la prestación del servicio de mercado era obligatoria para todos los ayuntamientos de municipios con población superior a 5000 habitantes, salvo que hubieran obtenido la dispensa de la Comunidad Autónoma.

La entrada en vigor de la LRSAL, con efectos desde 1 de enero de 2014, ha dado una nueva redacción al art. 26 de la LRBRL suprimiendo la obligación de prestar el servicio de mercado, pasando a ser por tanto una actividad voluntaria de contenido económico, pero cuyo ejercicio se mantiene como una competencia propia municipal en virtud del art. 25.2.i) de la LRBRL.

C. **Censo de mercados**

Al igual que ocurrió con los mataderos, ante la inexistencia de un registro público de mercados de titularidad local, se procedió a elaborar un censo a partir de la información obtenida de los oficios remitidos a los ayuntamientos de municipios con población superior a 5000 habitantes, y de la información suministrada por los servicios provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel, del Departamento de Industria e Innovación.

La foto del censo de mercados a 1 de enero de 2012, reflejó que existían 25 municipios con población superior a 5000 habitantes de los que tan solo dos prestaban el servicio de mercado, los ayuntamientos de Ejea de los Caballeros y de Zaragoza, este último con tres mercados.

De conformidad con el art. 26.2 LBRL, los municipios podían solicitar a la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar el servicio de mercado cuando, por sus características peculiares, resultara de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dicho servicio por el propio Ayuntamiento. No obstante lo anterior únicamente dos ayuntamientos solicitaron tal dispensa (Huesca y Teruel), siendo concedida en ambos casos si bien en el caso de Huesca fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Resultado de ello fue que en los ejercicios 2012 y 2013, 22 de los 25 ayuntamientos con obligación de prestar el servicio e mercados incumplieron esta obligación.

D. **Gestión**

El Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros prestaba el servicio de mercado con sus propios medios generando unos beneficios de 5594 euros en el 2012 y de 7599 euros en el 2013.

El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de una encomienda de gestión, encargó a Mercazaragoza, SA (sociedad 100% pública, con participación mayoritaria del Ayuntamiento) la gestión de los mercados de Lanuza o Central (190 puestos, 13 vacantes) y de San Vicente de Paúl (22 puestos, 9 vacantes) a cambio de una retribución de 668.388 euros. La gestión de estos dos mercados generó unas pérdidas de 579.640 euros en 2012 y 534.648 euros en el 2013 para el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Zaragoza gestionaba de forma directa el mercado Valdespartera (19 puestos, 6 vacantes) a través de la sociedad local 100% pública Mercazaragoza, SA, que lo explota. A tal fin, el Ayuntamiento de Zaragoza constituyó a favor de MERCAZARAGOZA, SA, un derecho de superficie a título gratuito por 50 años de una parcela para destinarla a la implantación de un nuevo mercado minorista. La construcción y gestión del mercado no le ha supuesto gasto presupuestario al Ayuntamiento de Zaragoza ni ingresos distintos a los derivados del reparto de dividendos de la sociedad. En la sociedad, la explotación del mercado de Valdespartera en el ejercicio 2012 tuvo un resultado positivo de 137.587 euros y en el ejercicio 2013 negativo de 89.342 euros.



ESTUDIOS



Las elecciones locales de 2015 en Aragón: más continuidad que cambio, por el momento[1]

Ricardo Chueca Rodríguez

RESUMEN

Las elecciones locales de mayo de 2015 se han realizado sin cambios normativos respecto de las de 2011. Se mantienen los caracteres identificadores de las elecciones municipales en Aragón. Población escasa y altamente diseminada, gran número de municipios de tamaño muy reducido que apenas pueden arrojar proporcionalidad en sus resultados como consecuencia de sus reducidas dimensiones. Como contrapunto a este escenario, la gran urbe de Zaragoza y un cinturón conurbano rampante acoge a más de la mitad de todos los electores aragoneses. Los indicios de transformación del sistema de competencia partidaria no se disipan, pero parecen desarrollarse con una gran lentitud.

ABSTRACT

The local elections of May 24 2015 have been made without legal changes in respect of 2011. The identifiers of municipal elections in Aragon are sparse population and highly disseminated, large number of very small municipalities that can just throw proportionality in its results because of its small size. As a counterpoint to this scenario, the great city of Zaragoza surrounded by a

1 Todos los datos utilizados en este estudio proceden de las Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística y del servicio de información de resultados electorales del Ministerio del Interior a quienes agradezco su eficiente servicio.

rampant conurbation hosts more than half of all voters of the Aragon. Signs of transformation of party competition system not dissipate, but seem to develop with slowness.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. **II.** LAS ELECCIONES LOCALES. **1.** La normativa reguladora de los procesos locales. **2.** El derecho de sufragio. **3.** Los diversos sistemas electorales. **III.** ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES. **1.** Tendencias a nivel de Comunidad Autónoma (1987-2015). **A.** Niveles de participación. **B.** Estructura de la competencia partidaria. 2. Análisis por provincias. **A.** Huesca. **B.** Teruel. **C.** Zaragoza. **III.** CONCLUSIÓN. **IV.** ANEXOS.

I. **INTRODUCCIÓN**

El Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo, (*BOE*, 77, 31-III), convocó las elecciones locales para el día 24 de mayo de 2015. Sin embargo el acto de convocatoria, exigido por el art. 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral General, (LOREG), revestía un alcance, como el de todas las convocatorias a elecciones locales, de vector activador de un conjunto de procesos electorales variado y complejo. Puede afirmarse, sin temor a error, que este RD de convocatoria es un auténtico fulminante que activa un universo de procesos electorales tal que convierte, habitualmente, el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en la mayor convocatoria electoral y en el mayor acto de participación político-electoral de los ciudadanos españoles.

Tan sólo el proceso electoral local estricto supuso la convocatoria de más de 35 millones de electores, que eligieron 67.640 Concejales e, indirectamente, 8122 Alcaldes y 1040 Diputados Provinciales de 48 Diputaciones de Régimen Común. A los que hay que añadir 155 Consejeros de los siete Cabildos Insulares de Canarias y los 59 Consejeros Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza. Sin olvidar la elección directa de 2955 Alcaldes Pedáneos de las Entidades Locales Menores por convocatoria estatal.

A ellos deben sumarse la renovación de los cargos en 348 Concejos de Navarra[2], varias Entidades Locales Menores de Extremadura[3] y de la Comunidad

2 Decreto Foral 21/2015, de 25 de marzo, (*BON*, 62, 31-III) de convocatoria de elecciones concejiles en Navarra

3 Decreto 44/2015, de 30 de marzo, (*DOE*, 62, 31-III) por el que se convocan elecciones de vocales de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores de Extremadura.

Valenciana[4], así como en 48 Entidades Locales Autónomas de Andalucía[5]. Más la elección de los 13 miembros del *Consell General d'Aran*[6]

Pero no debe olvidarse que el mismo día, y de modo simultáneo, se celebraron elecciones a asambleas autonómicas en Asturias, Cantabria, Navarra, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Canarias, Islas Baleares, Aragón y Extremadura. Es decir, en todas las comunidades autónomas salvo Cataluña, Andalucía, Galicia y País Vasco.

Todo ello supone un colosal esfuerzo incluso meramente logístico. Se trata de organizar simultáneamente más de 23.000 locales electorales, en gran parte de las cuales se da una duplicidad de urnas, que son gestionadas a través de 57.739 mesas, en donde actúan 173.217 personas en calidad de miembros titulares[7]. Sólo para elecciones locales se disponen un total de 209.000 urnas y 59.000 cabinas[8]. La Administración del Estado facilitó, sólo para elecciones locales nacionales, más de 37 millones de sobres de votación para bastantes más millones de papeletas electorales.

Pero sería irresponsable no llamar la atención también sobre la importancia que ha adquirido la configuración de una integración normativa entre los niveles electorales local y autonómicos (más la adición –ya por dos veces– de la elección simultánea al Parlamento europeo con su cadencia quinquenal destinada a converger periódicamente con aquellas). La experiencia prueba que se trata de un activo que hay que valorar en su justa medida. La práctica ha revelado unas importantísimas sinergias de todo tipo que, sin embargo, no diluyen la significación específica que el votante atribuye a cada una de las papeletas. El voto dividido, o *split-vote* en jerga, es ya una práctica política perfectamente

4 Decreto 35/2015, de 27 de marzo, del Consell, (*DOCV*, 7496, 31-III) de convocatoria de elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

5 Decreto 107/2015, 30-III (*BOJA*, 62, 31-III) convoca elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6 DECRET 46/2015, de 31 de març (*DOGC*, 6842A, 31-III) de convocatòria d'eleccions al Consell General d'Aran

7 Lo que supone el reclutamiento de casi 350.000 ciudadanos, si tenemos en cuenta titulares y suplentes y dejando a un lado la gestión de las renuncias que realizan las Juntas Electorales de Zona a través del correspondiente trámite administrativo.

8 La Administración electoral proporciona un total de 37 millones de papeletas para elecciones locales. A ello debe añadirse el esfuerzo complementario que se realiza para las elecciones autonómicas.

asumida por el elector español cuando se trata de convocatorias electorales en donde debe alojar su papeleta en más de una urna. Y, por ello, la acumulación de procesos electorales en una sola jornada puede afirmarse que en ningún caso produce un efecto inercial en la formación de la voluntad del votante. En el caso aragonés esto es palmario y nítido: los electores discriminan su proceso de formalización del voto a partir de su universo de preferencias e intereses de modo perfectamente racional y diferenciado en una significativa mayoría. Dicho en breve: cada papeleta emitida por el votante posee su propio proceso de conversión de preferencia en voto.

La acumulación de elecciones, y su desarrollo coordinado en términos jurídicos, políticos y logísticos, es un activo del actual sistema democrático que debe administrarse con especial celo. Sobre todo en un sistema multinivel tan complejo como el nuestro[9].

Obviamente, esta celebración masiva y concentrada de elecciones, con fecha cierta en cuanto a su celebración, no puede sustraerse al escenario multinivel. Ni a sus servidumbres y circunstancias. Pero dentro del complejo escenario electoral español sólo en casos muy aislados, y con una exigente prudencia, cabe inferir consecuencias políticas con pretensiones de alcance general a partir de unos resultados electorales locales que se resisten a su extrapolación más allá del ámbito de su propio municipio. Y, cuando ello es posible o verosímil, suele tratarse de efectos derivados de convocatorias electorales de otra naturaleza que, estas sí, producen cierto efecto *gravitacional* sobre la arena electoral local. Pero este efecto, muy perceptible en esta última llamada a elecciones locales sobre todo en los grandes municipios, no opera en dirección contraria con la misma facilidad.

Es desde este punto de vista, la dimensión supra-local, desde el que puede seguirse manteniendo que nos encontramos ante elecciones políticas *de segundo orden*. Pero no ante procesos electorales políticamente irrelevantes sino, antes muy al contrario, frente a resultados electorales que, si no poseen una entidad política fácilmente extrapolable, adquieren una significación que permite diferenciar políticamente de modo nítido la política local de la autonómica o nacional.

Y ello porque, aunque desde otro punto de vista y en una marco de coordenadas muy distinto, los procesos electorales locales movilizan a los electores de un modo, y con una naturaleza, profundamente política. Una naturaleza política, insistamos en ello, de muy distinta estructura y contenido a la nacional.

9 El lector puede obtener apreciaciones complementarias sobre el tema en CHUECA, R.: «Las elecciones locales de 2011 en Aragón», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local. 2011,* pp. 208-209.

Concluyamos pues que los procesos electorales locales *pueden* adquirir un significado político, pero afirmemos también que no es fácil *descodificar* sus resultados en clave distinta a la local. Construir una interpretación política extrapolable a partir de unos resultados electorales locales supone una especial capacidad, casi intuitiva, para integrar en su exégesis componentes institucionales, sociales o clientelares, junto a intereses ideológicamente transversales y un imprevisible número de factores circunstanciales a veces de gran fugacidad. Todo un arte al cabo, de cuya práctica huiremos en estas páginas.

II. **LAS ELECCIONES LOCALES**

Por elecciones locales entendemos un abigarrado conjunto de procesos electorales que, recuérdese, se compone al menos de los siguientes procesos.

1. Elección de Concejales.
2. Elección de Alcalde.
3. Elección de los Consejeros de los Cabildos Insulares del Archipiélago Canario.
4. Elección de los miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
5. Elección de los Diputados de las Diputaciones Provinciales de Régimen Común
6. Proceso de elección de Alcalde de los municipios en régimen de Concejo Abierto.
7. Proceso de elección de Alcaldes Pedáneos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Se excluyen otros procesos electorales ya indicados cuya convocatoria y naturaleza son diferentes, aunque se celebren simultáneamente. Tal sería el caso de los órganos de las diputaciones forales vascas o, entre nosotros, de los miembros de los Consejos Comarcales formados a partir de los resultados electorales locales.

Este estudio se ajusta, por razones de metodología y dimensión, exclusivamente a los procesos electorales de elección de concejales en los 731 municipios aragoneses.

Como se indicó en el estudio publicado en este mismo *Anuario* ya citado, dedicado a las elecciones de 2011, la reforma del artículo 184 LOREG operada por la LO 2/2011, de reforma de la LOREG, modificó el tamaño de los órganos

municipales de representación introduciendo una subdivisión entre los municipios de menos de cien habitantes –a los que asignó un consistorio de tres concejales– y los municipios de entre 100 y 250 habitantes, a los que asignó un número de cinco concejales[10].

Esta reforma ha tenido un efecto *fuerte* sobre la estructura representativa de los municipios pequeños y especialmente intensa en Aragón. Amplificado a su vez por una ponderación del sistema electoral empleado, voto limitado en el que el elector vota en estos municipios pequeños a dos candidatos si tres y a cuatro si el consistorio se compone de cinco [art. 184 b) LOREG]. Pero este sistema se ve de nuevo sometido a una segunda ponderación, a los efectos del cómputo de estos votos para la determinación de la composición política de la corporación provincial. De este modo el elector, con su único voto, elige de un lado a los miembros del consistorio, y, de otro, *produce* un resultado en votos –distinto y convencional– que sirve para computar, mediante una corrección aritmética, la magnitud de su presencia política en el órgano provincial.

Claro que visto de otro lado, esta corrección del resultado electoral de las localidades pequeñas o muy pequeñas, es una ingeniosa técnica que permite, de un lado, proporcionar gestores, más que representantes políticos, en los municipios mínimos y, al tiempo, protegerse de los efectos no deseados que unas magnitudes no corregidas causarían en la composición política del órgano de gobierno provincial. Todo un equilibrio inestable que no hace sino paliar una patología: el número excesivo de municipios en proporción a una población con una diseminación extrema. Una tendencia imparable, por cierto.

Volveremos sobre ello con precisas apreciaciones para sus efectos sobre el sistema electoral más adelante.

1. La normativa reguladora de los procesos locales.

No ha habido cambios normativos ni al nivel constitucional, ni en la LOREG en la materia.

Y tampoco en la normativa autonómica aragonesa, salvo lo que a continuación se dirá[11].

10 CHUECA, *op. cit.*, pp. 211-212. Las reformas poseían gran entidad. Sobre la reforma de la LOREG citada, CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo / GAVARA DE CARA, Juan Carlos: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

11 El lector podrá consultar una exposición detallada de la normativa en CHUECA, R.: «Las elecciones...», *op. cit.,* pp. 213 y ss., que deben darse por reproducidas aquí.

Como se sabe, el art. 82.2 EAr, indica que «se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen del Concejo Abierto», en línea con la tendencia recogida en varios estatutos de autonomía reformados últimamente. La Ley de Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos acometió el desarrollo de dicho mandato estatutario[12].

La citada Ley fue impugnada en inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno[13]. Pero el 29 de abril de 2013, interesó la declaración de la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso, al reconocer que la modificación de algunos de los preceptos que sirven de contraste para enjuiciar la constitucionalidad de los impugnados, priva parcialmente de fundamento a tal impugnación. Dicho de otro modo, los arts. 3.a) y 17, las disposiciones adicionales primera y segunda, y la transitoria única de la Ley 9/2009, en cuanto prevén la aplicación en Aragón del régimen de concejo abierto para los municipios de menos de 40 habitantes, habrían dejado de oponerse al artículo 29 LBRL, al haber sido este modificado por su reforma *vía* LO 2/2011 de reforma de la LOREG. Ello reducía el objeto del proceso al pronunciamiento sobre los artículos 8 y 16.2 de la Ley de concejos abiertos. La STC 210/2014, de 18 de diciembre, puso fin al pleito declarando la inconstitucionalidad del artículo 16.2, al entrar en contradicción con el artículo 29.2 LBRL, en la medida en que prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos y sitúa al ayuntamiento o junta vecinal como promotores únicos del procedimiento rebajando la mayoría cualificada exigible para iniciar dicho procedimiento de dos tercios a mayoría absoluta[14].

Tras el levantamiento de la suspensión, pero mucho antes de disponer de una sentencia, fue preciso dictar el D. 14/2011, de 25 de enero, del Gobier-

12 El lector podrá encontrar una mayor pormenorización sobre la problemática asociada con la aprobación de la reforma de la LOREG por la LO 2/2011, incluidas solventes referencias doctrinales, en CHUECA, R.: «Las elecciones...», *op.cit.*, p. 215 y nota.

13 El recurso, interpuesto el 30 de marzo de 2010 se dirigía contra los arts. 3.a), 8, 16.2 y 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley aragonesa. El TC, al invocar el recurrente el art. 161.2 CE, suspendió la vigencia de las normas recurridas. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante el Auto 100/2010 de 22 de julio, levantó la suspensión de todos los preceptos suspendidos (*BOE*, 187, 3 de agosto).

14 El texto legal, art. 16.2, decía así: «El procedimiento para la aplicación del régimen de Concejo abierto se iniciará mediante acuerdo provisional del Pleno del Ayuntamiento o Junta Vecinal adoptado por mayoría absoluta, acompañado de una memoria justificativa en la que se acrediten las ventajas derivadas de la aplicación del régimen de Concejo abierto.»

no de Aragón para afrontar las elecciones locales de 2001. Un decreto «por el que se aprueba la relación definitiva de los municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecen en régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, y se publica la relación de municipios tradicionales, la de municipios y entidades locales de menos de 40 habitantes y la de aquellos con una población de 40 a 99 habitantes que se regirán mediante democracia representativa». Excusará el lector el largo enunciado de la norma pero está justificado porque describe con precisión la problemática taxonomía que enfrenta. El Anexo, con la relación circunstanciada de las poblaciones de cada provincia que se encuentran en una de esas situaciones, figura en dicha norma[15].

La ordenación allí establecida no ha sufrido modificaciones de relevancia. Tan sólo se ha producido un cambio, el del paso a funcionar como Ayuntamiento, desde su anterior sistema de Concejo Abierto, del municipio de Los Pintanos, en la provincia de Zaragoza[16].

2. El derecho de sufragio

Como ya se indicó en el núm. 3 de este *Anuario*, la reforma de la LOREG mediante la LO 2/2011 ha introducido un criterio de rigor y seriedad que ha impedido el deterioro, que comenzaba a ser alarmante, del procedimiento de constitución del Censo Electoral para elecciones locales. Un nuevo párrafo 3, introducido en el art. 2 LOREG, exige que sólo puede votar en elecciones locales quien figura inscrito en el Censo de Españoles *Residentes en España*[17].

En esencia pues, en la actualidad el Censo se configura, en primer lugar, con los ciudadanos españoles residentes en cada municipio. Este componente del Censo es de configuración automática a partir de los datos que figuran en el Padrón municipal que, en la actualidad, es prácticamente *continuo* y por tan-

15 También como «Anexo 1» en CHUECA, R.: «Las elecciones...», *op. cit.*, pp. 253 y ss.

16 Mediante Decreto 35/2015, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza al municipio de Los Pintanos para regirse mediante ayuntamiento, en las próximas elecciones locales. El texto de aprobación es fiel a la STC 210/2014, pero tan sólo al pronunciamiento sobre el art. 16.2...

17 El Censo Especial de Residentes Ausentes había pasado, para elecciones locales, de casi 119.000, en cifras redondas, en 1987, a 1.400.000 en 2010. Para los pormenores de la reforma, CHUECA, R.: «Las elecciones locales...», *op. cit.*, pp. 217 y ss.

to actualizado en tiempo real en la gran mayoría de municipios[18]. Sólo quien figure inscrito en el Padrón de una entidad local, es decir, posea la condición de vecino según los arts. 53 a 56 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RD 1690/1986, de 11 julio), podrá emitir su voto en elecciones locales. Queda, así nos parece, convenientemente asegurada, mediante un criterio equilibrado y congruente, la relación de representación en los órganos locales.

Interesa destacar que la LOREG ha dispuesto un proceso orientado a neutralizar *empadronamientos de conveniencia*, sobre todo en los pequeños municipios, orientados a alterar la composición y el número de electores, art. 39.4 LOREG[19].

En segundo lugar, se incluyen los ciudadanos de la UE residentes en España, de acuerdo a lo que disponen los Tratados UE desde lo dispuesto en el art. 8.1, p.2 del Tratado de Maastricht, que forzó la reforma constitucional del art. 13.2 CE. Por Ley de Reforma Constitucional de 27 de agosto de 1992[20].

18 Las reformas en materia de Censo han sido relevantes en la LO 2/2011 de reforma de la LOREG. Puede consultarse CHUECA, R. / GAVARA DE CARA, J.C.: *La reforma..., op. cit.*, pp. 31 y ss., 99 y ss.

19 Ha modificado también la fecha de referencia para elaborar el Censo, que pasa a ser el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria. Para el caso de las elecciones locales, significa que los datos poblacionales se referirán al día 1 de enero del año de convocatoria.

20 En este caso la inclusión no es automática. Requiere de ciertas actuaciones por parte de los ciudadanos comunitarios. La norma reguladora sigue siendo la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA72264/2010, de 20 de julio, (*BOE*, 27 de agosto) por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales. A ello debe añadirse la Resolución de 1 de marzo de 2011, de la Oficina del Censo Electoral, sobre actualización mensual y censo cerrado, resolución de reclamaciones y censo vigente para las elecciones de mayo de 2011, que adapta los procedimientos a las modificaciones del Censo introducidas por la LO 2/2011 (*BOE*, 74, 28 de marzo).

Sigue siendo de provecho consultar de CARRASCO DURÁN, Manuel: «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales. Nuevas realidades», *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, 22 (febrero de 2010), pp. 147 y ss. También accesible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/658/07%20QDL%2022%20ES-carrasco..pdf?sequence=1 (a. 15-2-2016).

En las elecciones locales de mayo de 2015 pudieron ejercer su voto los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE residentes en España que lo solicitaron a través de la normativa citada. Igualmente los ciudadanos no europeos pertenecientes a los Estados que mantenían acuerdos, a saber: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Paraguay, Perú, Nueva Zelanda y Trinidad y Tobago.

CUADRO 1

Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos residentes en España con derecho a voto en elecciones locales. 2011-2015

	2011		2015	
	VOTANTES	% S/CENSO	VOTANTES	% S/CENSO
TOTAL NACIONAL	479.933	1,36%	464.074	1,34%
Huesca	2.489	1,40%	2.770	1,65%
Teruel	1.441	1,26%	1.319	1,24%
Zaragoza	7.349	1,00%	7.156	1,00%
Aragón	11.279	1,10%	11.245	1,14%

FUENTE: INE.

No disponemos de cifras sobre el porcentaje de votantes que realmente ejercen su derecho entre los ciudadanos extranjeros que viven entre nosotros, aunque cabe pensar que será significativo si partimos del hecho de que para figurar en el CERE necesitan realizar una actuación ante las administraciones, de acuerdo a la normativa reguladora mencionada. Lo que carecería de sentido si a continuación no ejercieran el derecho para el que debieron solicitar habilitación.

3. Los diversos sistemas electorales

Las elecciones locales se celebran mediante una gama de sistemas electorales de muy diverso efecto. La variedad se produce a partir de dos características.

La primera guarda relación con el efecto que produce el sistema electoral como consecuencia de la relación entre la fórmula de conversión de votos en escaños, la fórmula D'Hondt, que devuelve una proporcionalidad sólo significativa a partir de los municipios que eligen 7 concejales. Es decir, que el sistema resulta proporcional cuando la fórmula se aplica a circunscripciones de tamaño igual o superior a siete representantes. Pero por debajo de dicha cifra no puede devolver proporcionalidad. Ello sitúa, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 179 LOREG, la ventana de proporcionalidad significativa en los municipios con una población superior a 250 habitantes. De otro lado, y en las grandes urbes, puede operar la barrera electoral que cifra en el 5% el porcentaje de votos válidos obtenidos para concurrir al reparto de concejalías, art. 180 LOREG.

La segunda guarda relación con los sensibles cambios del sistema electoral para las elecciones en los municipios con poblaciones inferiores a 250 habitantes y que no se rijan por el sistema de Concejo Abierto. El art. 184 LOREG establece un sistema electoral distinto al anterior. El sistema electoral es mayoritario: obtienen la concejalía quienes más votos cosechan. El voto es corregido o limitado: en los municipios inferiores a 100 habitantes, donde se eligen tres concejales, el elector vota tan sólo a 2 candidatos; mientras que en aquellos cuya población oscila entre 100 y 250 habitantes, se eligen cinco concejales aunque el elector sólo vota a un máximo de cuatro candidatos. La lista de candidatura es, además, abierta.

Recuérdese además que, en este segundo caso, el cómputo de los votos obtenidos a efectos de la distribución entre candidaturas de los escaños de la Corporación provincial, se rige por la regla contenida en el art. 205.2 LOREG. Ello habilitaría poder afirmar que en estos municipios se aplican dos sistemas electorales: uno para la elección de los miembros del consistorio y otro, distinto en la regla de cómputo de sufragios, para la distribución de las cuotas de representación entre candidaturas en la competencia por los puestos de Diputado Provincial.

CUADRO 2

Municipios y concejales s/población 2011. ARAGÓN

HABITANTES MUNICIPIO	NÚM. MUNICIPIOS	% S/TOTAL	CONCEJALES
100	153	20,96%	3
101-250	239	32,74%	5
251-1.000	225	30,82%	7
1.001-2.000	53	7,26%	9
2.001-5.000	37	5,07%	11
5.001-10.000	11	1,51%	13
10.001-20.000	9	1,23%	17
20.001-50.000	2	0,27%	21
50.001-100.000	1	0,14%	25
>600.000	1	0,14%	31

Fuente: INE.

CUADRO 3

Municipios y concejales s/población
2015. ARAGÓN

HABITANTES MUNICIPIO	NÚM. MUNICIPIOS	% S/TOTAL	CONCEJALES
100	173	23,67%	3
101-250	233	31,87%	5
251-1.000	212	29,00%	7
1.001-2.000	53	7,25%	9
2.001-5.000	37	5,06%	11
5.001-10.000	10	1,37%	13
10.001-20.000	9	1,23%	17
50.001-100.000	1	0,14%	25
>600.000	1	0,14%	31

Fuente: INE.

Los datos indican que se profundiza y agudiza la tendencia que ya observamos desde hace unas décadas. Si tenemos en cuenta que, con absoluta certeza hasta el rango de 5 concejales, podemos afirmar que estamos más cerca, en su funcionamiento y efectos, de un sistema mayoritario que de uno proporcional, más allá de la fórmula que se aplique, podremos concluir que, en número de municipios, el 54,54% de los municipios aragoneses se reclutan mediante un sistema mayoritario[21].

Una evolución pormenorizada en el CUADRO 4.

21 Dos indicaciones importantes. Una, estadística, para advertir que no hemos depurado aquellos municipios que se rigen por modelos no representativos. Y otra técnica: la afirmación de que el sistema que resulta en la práctica sea mayoritario no incide en ningún caso sobre la representatividad de los elegidos ni mucho menos sobre la legitimidad de la corporación municipal. No hay más democraticidad en uno que en otro sistema, siempre que se respeten las coordenadas constitucionales y legales como es el caso. Más apreciaciones en CHUECA, R.: «Las elecciones...», *op.cit.*, pp. 222-223.

CUADRO 4

Distribución municipios según tamaño y provincia. En %
2011–2015

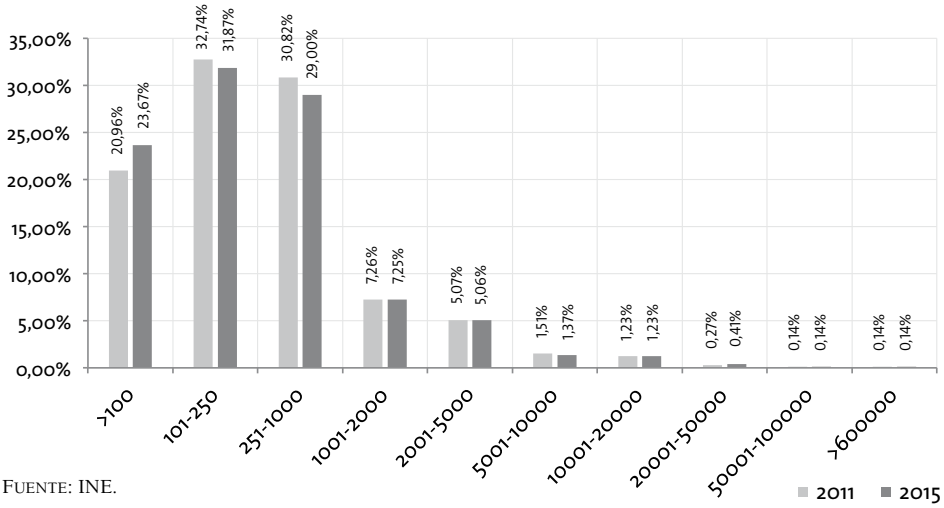
	Huesca		Teruel		Zaragoza	
HABITANTES	2011	2015	2011	2015	2011	2015
>100	6,93%	0,72%	33,90%	33,90%	21,16%	23,67%
101-250	39,60%	5,40%	32,63%	32,63%	27,30%	31,87%
251-1.000	37,62%	15,48%	24,58%	24,58%	30,72%	29,00%
1.001-2.000	9,41%	10,62%	4,24%	4,24%	8,19%	7,25%
2.001-5.000	2,97%	8,10%	3,39%	3,39%	7,85%	5,06%
5.001-10.000	0,50%	8,60%	0,42%	0,42%	3,07%	1,37%
10.001-20.000	2,48%	27,71%	0,42%	0,42%	1,02%	1,23%
20.001-50.000	0,00%	0,00%	0,42%	0,42%	0,34%	0,41%
50.000-100.000	0,50%	23,37%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
>600.000	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%	0,14%

El GRÁFICO 1 reproduce una imagen estable, en lo fundamental, de la estructura municipal aragonesa acreditando el fuerte sesgo mayoritario medido en representación institucional, lo que evidentemente se refleja en las estrategias de los actores políticos y de los propios electores, según veremos más adelante. Hasta el punto de que más que de dato estructural, cabría hablar de componente infraestructural de la estructura institucional aragonesa al nivel local.

Pero es que la diseminación de municipios pequeños tan aguda coincide con un segundo dato, de nuevo poblacional, que termina por configurar una configuración institucional de máximo desequilibrio. Incluso aceptando que se trata de una característica común a gran parte de las instituciones locales españolas.

GRÁFICO 1

Distribución municipios según población. ARAGÓN 2011-2015



FUENTE: INE.

CUADRO 5

Distribución poblacional según tamaño de municipio ARAGÓN 2011-2015

	HUESCA		TERUEL		ZARAGOZA		ARAGÓN	
HABITANTES	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
>100	0,41%	0,72%	3,25%	3,38%	0,38%	0,39%	0,70%	0,76%
101-250	5,59%	5,40%	8,58%	8,40%	1,25%	1,35%	2,78%	2,79%
251-1.000	15,89%	15,48%	20,26%	20,25%	4,64%	4,07%	8,23%	7,72%
1.001-2.000	11,15%	10,62%	8,94%	7,43%	3,22%	3,52%	5,18%	5,14%
2.001-5.000	8,23%	8,10%	17,74%	17,69%	7,54%	7,83%	8,76%	8,92%
5.001-10.000	4,12%	8,60%	5,76%	5,80%	6,59%	5,29%	6,08%	5,91%
10.001-20.000	31,72%	27,71%	11,21%	11,64%	4,78%	6,02%	10,04%	10,29%
Teruel/Calatayud	0,00%	0,00%	24,26%	25,42%	2,23%	2,15%	4,23%	4,25%
Huesca	22,90%	23,37%	0,00%	0,00%	0,00%	0.00%	3,89%	3,97%
Zaragoza	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	69,37%	69,37%	50,12%	50,25%

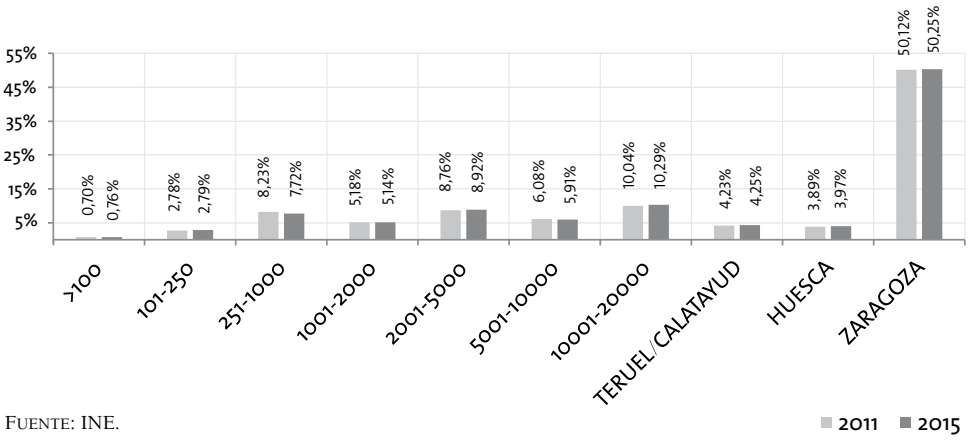
FUENTE: INE.

Obsérvese en el CUADRO 5 la distribución de la población sobre esa tupida red de municipios de tamaño pequeño o muy pequeño, que termina por arrojar un cuadro poblacional patológico difícilmente racionalizable en términos de representación territorial, fuere cual fuere el modelo instrumental aplicable.

El GRÁFICO 2 indica claramente el desequilibrio que indicamos. Uno de cada dos aragoneses vive en el municipio de Zaragoza. Cifra que se disparará sensiblemente con la conurbación que se está configurando de modo rampante, más otros factores de la dinámica de flujos poblacionales que se orientan en la misma dirección.

GRÁFICO 2

Distribución poblacional según tamaño del municipio
ARAGÓN 2011-2015



FUENTE: INE.

III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

1. Tendencias a nivel de Comunidad Autónoma (1987-2015)

Como se viene recordando, la arena electoral local posee unas singulares características. Ello es especialmente perceptible a la hora de recurrir al arsenal metodológico característico de los análisis de los sistemas y procesos electorales.

Es evidente que ocho procesos electorales celebrados en más de treinta años al amparo de las mismas reglas, establecidas por la LOREG en 1985, componen una secuencia lo suficientemente larga y consistente como para poder apoyar en ella algunas consideraciones. Ahora bien, como ya recordábamos para el caso de las elecciones de 2011, la relevancia del análisis posee un alcance

político limitado, por más que sin embargo ofrezca mucho mayor interés desde el punto de vista politológico. Todo ello trae razón tanto de las peculiares características de la competencia electoral local, como de las modificaciones, a veces casi mutaciones, que una misma planta de sistema electoral experimenta atendidas las peculiares características del mapa poblacional y territorial aragonés.

En el caso de Aragón, debe recordarse además que, por su tamaño, desequilibrio poblacional y estructura institucional autonómica, las elecciones locales, especialmente en *la gran urbe* pero no sólo, están sujetas a, al menos, dos interpretaciones o, a veces incluso, a dos *versionados*. Una versión genuinamente local y otra, exorbitante e imprevisible, dependiente directamente de cómo operarán las magnitudes concretas de la trama política que, no se olvide que simultáneamente, nace con las elecciones autonómicas y la configuración de las tres diputaciones provinciales.

Por tanto, podría decirse que las elecciones celebradas el mes de mayo cada cuatro años, no sólo constituyen un proceso radical de renovación institucional sino un *dejá vu* recurrente y periódico: la certeza de que la combinación de todos los resultados *multinivel* producirá un *enigma*. Cómo se resuelva el, o los, enigmas surgidos de la consulta a los aragoneses supone siempre una tercera fase de *descodificación en clave institucional*, de la voluntad manifestada por los aragoneses.

Todo indica que así son las cosas y que así van a seguir siendo. En realidad se trata simplemente de una evolución propia de todos los sistemas electorales cuando se aplican regularmente en un marco democrático propio de un estado de derecho avanzado. No hay por tanto en ello patología alguna, sino naturalidad democrática.

Queda por estudiar algo que no puede ocuparnos ahora en estas páginas, que poseen un objetivo mucho menos ambicioso. A saber: en qué medida esta forma o modo aragonés de la política, del que no son culpables los actores –electores ni elegidos– sino antes bien causas estructurales ya aludidas, ha condicionado siempre, y determinado a veces, el modo de organización y comportamiento de las principales fuerzas políticas aragonesas. Como lo hace sin duda alguna con electores y candidaturas.

Las elecciones celebradas en 2015 mantienen la estructura partidaria de *doble competencia* que se configuró en las elecciones de 2015. Una competencia por la victoria electoral entre los dos grandes partidos a nivel estatal, PP y PSOE, y una segunda estructura de competencia donde se dirime quién de los dos grandes partidos liderará las mayorías de gobierno. Obviamente debe volver a recordarse que se trata de un análisis en términos agregados que no debe

CUADRO 6

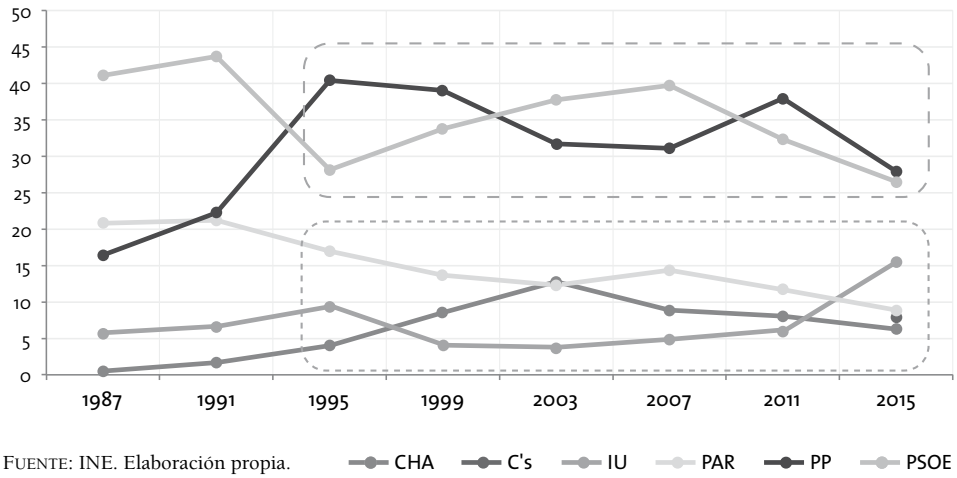
Resultados Aragón 1987-2015[22]
% votos y cifra absoluta de concejales

	1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011		2015	
	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.	% vot.	conc.
CHA	0,51	2	1,69	16	4,03	39	8,53	80	12,75	196	8,9	228	8,02	185	6,29	164
C's	–	–	–	–	–	–	—	–	–	–	–	–	–	–	7,9	53
IU	5,52	61	6,4	67	9,13	84	3,82	49	3,52	37	4,64	47	5,95	49	15,44	102
PAR	20,78	896	21,23	1.115	16,95	1.050	13,67	925	12,31	907	14,33	983	11,71	991	8,88	918
PP	16,43	772	22,21	955	40,37	1.472	39	1.658	31,67	1.296	31,08	1.103	37,91	1.327	27,93	1.230
PSOE	41,11	1.933	43,7	2.087	28,13	1.638	33,74	1.477	37,72	1.726	39,69	1.822	32,28	1.720	26,5	1.707

* En 2015 con IU-ZGZ en Zaragoza, CAMBIAR en Huesca (Plataforma Ciudadana, IU, Puyalón y EQUO), y G:IU-LV (Ganar: IU-Los Verdes) en Teruel. Se excluyen candidaturas irrelevantes por su magnitud o que han carecido de continuidad.

GRÁFICO 3

Evolución electoral por candidatura
ARAGÓN 2011-2015 (% s/v. válidos)



Fuente: INE. Elaboración propia.

22 Se incluyen tan sólo las magnitudes y fuerzas políticas que representan tendencia. Para 2015 hay algunos problemas. Especialmente el que representa la forma en que ha concurrido IU, con estrategias diferenciadas por provincias.

ocultar la individualidad y particularidad de cada una de las arenas electorales concretas, así como, digámoslo de nuevo, su muy diferente naturaleza atendida su dimensión poblacional.

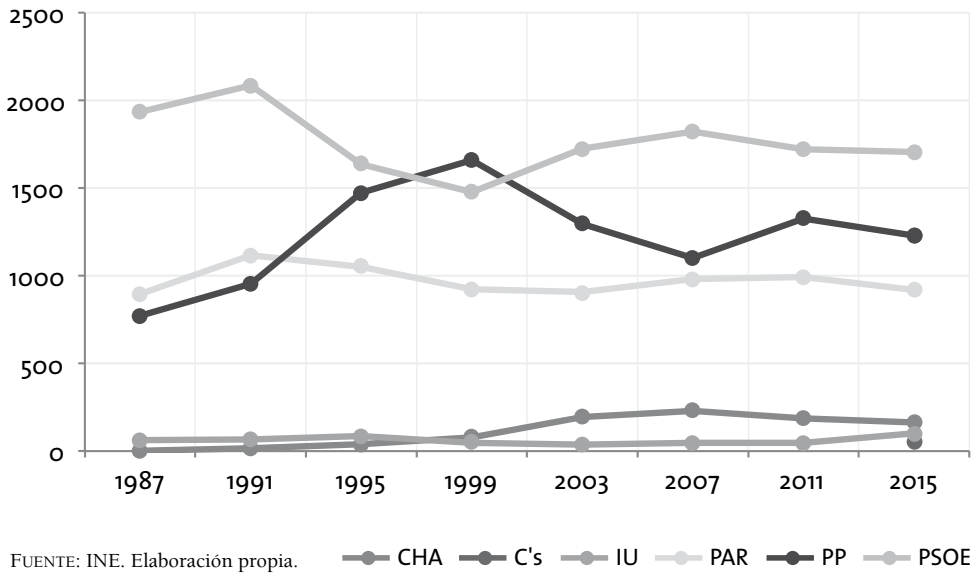
Ciertamente estas elecciones han visto cómo los dos grandes partidos tenían una importante sangría de votos. Diez puntos porcentuales del PP y seis del PSOE han quedado por el camino transcurrido entre 2011 y 2015. Un camino que evidentemente no admite una explicación sencilla y mucho menos en base a factores de naturaleza local.

Pero tampoco debería hacerse un análisis simplificador en base a flujos agregados. Las coaliciones formadas en torno a IU, especialmente la de la capital zaragozana, y el resultado de C's no deben servir para cuadrar aritméticamente unos resultados que, como evidencian otras variables, indican flujos de voto entrecruzados mucho más complejos.

Sin embargo es evidente que los resultados de 2015, en el plano local aragonés, en ningún caso autorizan a anunciar una ruptura del doble modelo de competencia partidaria hasta ahora mantenido. Ciertamente puede pretenderse que los cambios operados anuncian un cambio del modelo. Pero estos no parecen de tal naturaleza; por el momento.

GRÁFICO 4

Concejales obtenidos
ARAGÓN 2011-2015



FUENTE: INE. Elaboración propia.

El gráfico 4 confirma seguramente la apreciación anterior. Los dos partidos mayoritarios a nivel estatal, más la especialización del PAR ampliamente probada en la capilarización del territorio, ponen de manifiesto una sólida implantación territorial de PP, PSOE y PAR en el plano institucional. Con perfiles muy distintos y territorialmente muy desequilibrado para alguno de ellos como veremos.

Lo que evidencia que las formaciones emergentes distan mucho de poder competir con los partidos consolidados en este nivel. Entre otras razones porque no está claro que tales formaciones terminen configurando organizaciones partidarias con pretensiones de implantación territorial estable. Y, caso de desearlo, es evidente que no es una tarea a corto ni a medio plazo. En un sistema democrático estable la implantación territorial requiere un esfuerzo de largo aliento y una organización extremadamente compleja y dotada de un alto nivel de recursos materiales y personales. La estrategia desplegada por las nuevas fuerzas políticas emergentes se aproxima más a la técnica de la *franquicia electoral* que a la de un proyecto de organización política partidaria[23]. Pero quizá sea pronto para ir más allá en este análisis. Habrá que esperar y ver.

El éxito en la capilarización de un territorio despoblado y con una elevadísima diseminación poblacional en centenares de municipios pequeños y muy pequeños nos devuelve, como vemos, un modelo de competencia partidaria en el que más de seis de cada diez concejales lo son de PP, PSOE o PAR. Y uno de cada dos, pertenece a uno de los dos grandes partidos de ámbito estatal. Este modelo no se ha conmovido en absoluto como reflejan cuadro y gráfico.

A. **Niveles de participación**

Se mantienen en este punto las líneas básicas de tendencia reflejadas en el Informe sobre las elecciones de 2011. Especialmente la divergencia entre la evolución poblacional y la del Censo electoral.

La caída poblacional, seguramente alimentada por el retorno de inmigrantes en su casi totalidad, mantiene una amplia horquilla que pone en cuestión el recurso en ciertas normas electorales a la cifra de población para la regulación de determinados aspectos sobre lo que algo diremos a continuación.

23 Aunque también es cierto que han recurrido de modo especialmente hábil a la colonización de todo tipo de recurso capaz de reproducir sus tópicos centrales de campaña. O a la utilización de marcas previamente desnaturalizadas, como se ha producido en varias grandes ciudades con la marca de IU por parte de Podemos.

CUADRO 7

Población y Censo Electoral
ARAGÓN 1987-2015. Cifras absolutas

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Población	1.184.295	1.201.344	1.204.185	1.183.234	1.217.514	1.277.471	1.347.095	1.325.585
Censo electoral	928.589	961.154	994.361	1.017.080	1.019.187	1.024.514	1.002.585	1.000.375

FUENTE: INE.

La desviación o divergencia es tendencial y, como se ha dicho, es una variable dependiente de la movilidad de la inmigración, especialmente de aquella parte de sus integrantes que no disponen de derecho de voto o que no realizan las gestiones para incorporarse al Censo electoral de las elecciones locales pudiendo hacerlo.

Recuérdese que la caída del Censo en 2011 está directamente relacionada con la modificación operada por la LO 2/2011 de reforma de la LOREG que privó del voto a los ciudadanos españoles no residentes en un municipio español.

CUADRO 8

Población y Censo Electoral
ARAGÓN 1987-2015. Base 100 = 1987

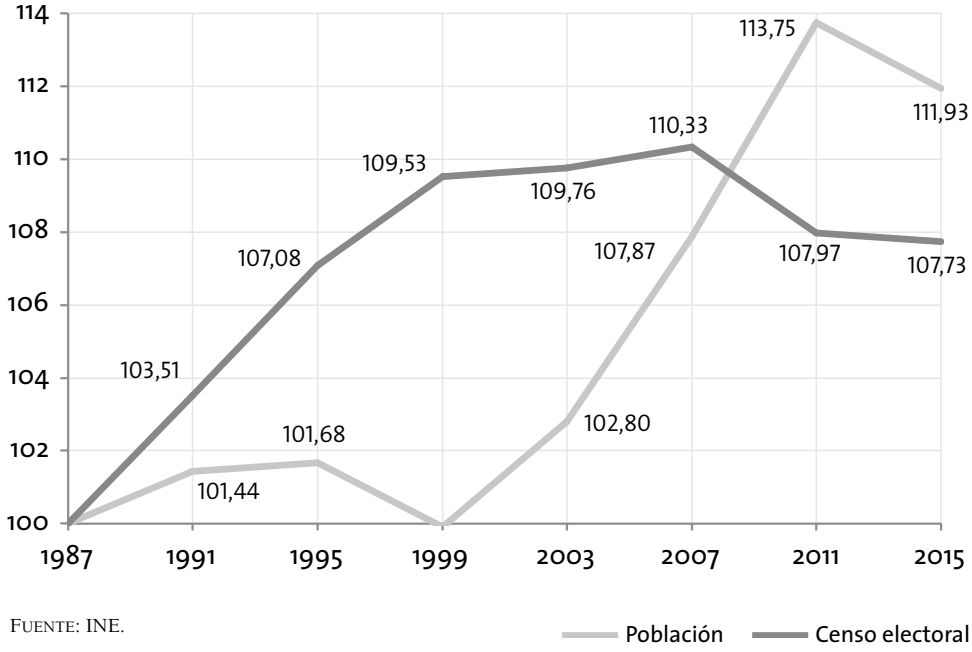
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Población	100	101,44	101,68	99,91	102,80	107,87	113,75	111,93
Censo electoral	100	103,51	107,08	109,53	109,76	110,33	107,97	107,73

Debemos recordar que la divergencia población-censo incide no sólo en lo relacionado a la financiación electoral[24]. Piénsese en pequeños municipios en donde la demanda intensiva de mano de obra no cualificada produce situaciones en que puede haber más habitantes inmigrantes que electores.

24 Por poner un mero ejemplo, la cifra límite de gastos electorales en elecciones locales se indicia a la población y no al número de electores existente en el censo de la localidad. Lo que no parece tener una explicación razonable. Cfr. art. 193.2 LOREG.

GRÁFICO 5

Población y Censo Electoral
ARAGÓN 1987-2015. Base 100 = 1987



FUENTE: INE.

En fin, en todo caso la participación electoral en elecciones locales es más intensa cuanto menor el tamaño del municipio. Lo que explica que el porcentaje de participación tienda a ser mayor cuanto más elevada sea la cifra de municipios pequeños o muy pequeños de la provincia correspondiente. Con frecuencia ello guarda relación con la percepción subjetiva que el elector abriga sobre el grado de competencia de la elección concreta. En los pequeños municipios las elecciones tienden a ser competidas, incluso frecuentemente por factores metapolíticos deducibles de las redes de relaciones informales de todo tipo de los pequeños enclaves rurales.

Probablemente, pero es un asunto que hasta donde conozco no se ha estudiado de modo riguroso, la participación electoral sufre entre nosotros una suerte de estímulo interactivo que sería digno de contrastar. Todo parece indicar que en los pequeños y medianos municipios la participación en elecciones autonómicas se vería favorecida por la presencia de las dos urnas en la misma Mesa electoral y el mismo día, es decir, por su celebración simultánea. Pero mientras que en las pequeñas localidades es previsible que sea la urna local la que arras-

tra a participar en las elecciones autonómicas, todo parece indicar que en los municipios urbanos la sinergia funcione en muchos casos en sentido contrario.

Y está también por saber si la percepción como competida de una de las dos contiendas arrastra al voto en la otra.

Con todo, y lo más importante, consiste en medir con precisión en qué medida y en base a qué elementos de decisión, los electores, y qué tipo de electores, discriminan en clave política el voto entre una y otra urna. Es decir, en qué medida los electores aragoneses *dividen* el voto, y en base a qué motivos.

CUADRO 9

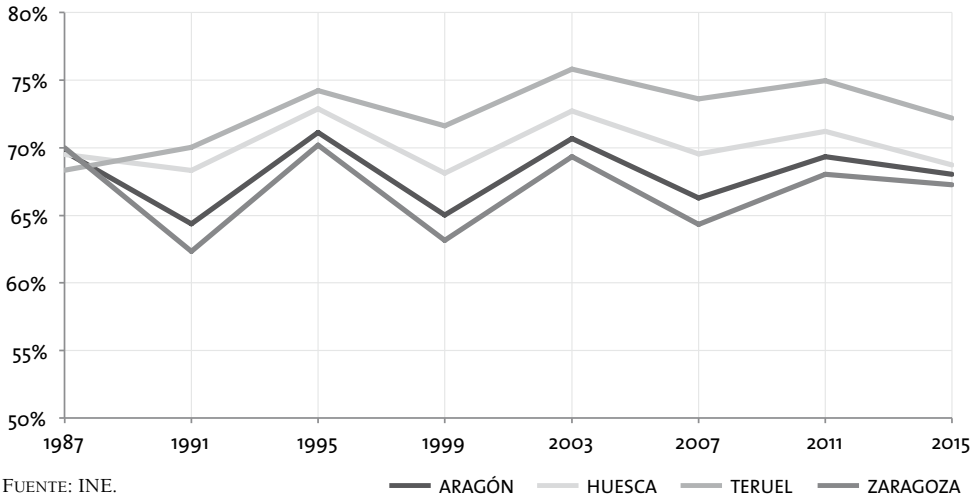
Participación
ARAGÓN y Provincias 1987-2015

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
ARAGÓN	69,70%	64,36%	71,15%	65,01%	70,68%	66,28%	69,34%	68,04%
Huesca	69,51%	68,33%	72,90%	68,12%	72,73%	69,55%	71,23%	68,71%
Teruel	68,34%	70,03%	74,25%	71,63%	75,81%	73,64%	74,95%	72,20%
Zaragoza	70,01%	62,33%	70,19%	63,15%	69,36%	64,32%	68,02%	67,26%

FUENTE: INE.

GRÁFICO 6

Participación
ARAGÓN y Provincias. 1987-2015



FUENTE: INE.

A la vista de las magnitudes de participación en 2015 todo parece indicar que, en el marco aragonés, la percepción de conjunto indica unas cifras de participación asociada a unas elecciones de competitividad *media* en relación a la tendencia histórica.

B. **Estructura de la competencia partidaria**

La competencia partidaria sigue presentando, tras las elecciones de 2015, un escenario de cinco partidos, PSOE, PP, PAR, CHA e IU. Además de candidaturas locales o de alcance territorial limitado, las elecciones de 2015 han registrado la irrupción, débil por el momento, de una nueva formación de ámbito nacional, C's, junto a la formación de unas coaliciones de composición y lógica variable por parte de IU, según la provincia de que se trate, que en la medida en que ha conseguido aglutinar electores provenientes de otras formaciones, especialmente quizá de Podemos, ha obtenido unos resultados más lucidos de lo que solía ser habitual.

Que estemos en el comienzo de una estructura de competencia partidaria más compleja; o en un proceso de transformación por nacimiento y desaparición de algunos actores políticos; o, finalmente, que nos encontremos ante unas oscilaciones electorales derivadas de la irrupción en la competencia electoral aragonesa a nivel local, de nuevos mensajes y nuevos actores, es algo ahora mismo impredecible.

Lo que sí cabe afirmar ya es que la opción por una u otra de las posibles hipótesis o escenarios alternativos guarda relación directa, inexorablemente, con la capacidad de la organización de cada una de las fuerzas políticas y de su grado de implantación en el territorio.

Por lo demás, el grado de presencia electoral de candidaturas de oportunidad, de carácter localísimo y/o independientes se mantiene extremadamente bajo. Aunque en 1987, los votos a este tipo de candidaturas llegaron al 4,13% (obteniendo un total de 244 concejales) del total de votos a candidaturas, a partir de estas elecciones la tendencia ha sido decreciente. 1,61% en 1991 (90 concejales); 1,40% en 1995 (54 concejales); 1,23% en 1999 (57 concejales); 2,03% en 2003 (68 concejales); 1,97% en 2007 (43 concejales). La cifra de 4,72% en las últimas elecciones de 2011 (87 concejales) merece dos importantes acotaciones. De un lado incluye los votos a UPyD, 1,98%, pero un único concejal en todo Aragón, y a la candidatura de Compromiso por Aragón, 0,61% pero 51 concejales.

Las elecciones de 2015, atendidas las singulares circunstancias de coaliciones, formaciones emergentes y otras circunstancias de determinadas fuerzas po-

líticas, arroja un 5,48% de votos a otras fuerzas políticas, pero tan sólo 106 concejales (2,47% del total de electos en Aragón)[25].

Todo lo cual nos permite afirmar que la dispersión de voto se mantiene en límites más que razonables, especialmente si tenemos en cuenta que se trata de elecciones locales que, por su propia naturaleza, favorecen candidaturas de oportunidad.

En conclusión, mantenimiento de un escenario de competencia partidaria a cinco, con tendencia a la permanencia del modelo, sin perjuicio de que se produzcan cambios en la correlación entre los cinco actores o incluso sustitución a futuro de alguno de ellos. Pero el modelo parece permanecer por el momento incólume. Aunque no en todas las provincias ofrece los mismos perfiles, según veremos a continuación.

Cabe hablar pues de una competencia partidaria a cinco, con perfiles de permanencia a corto-medio plazo, y con un llamativo grado de adecuación a las grandes tendencias del electorado así como una razonable aceptación de la función que corresponde a cada uno de ellos en la responsabilidad institucional.

Evidentemente este tipo de predicciones lo es *sic rebus*. Pero no sería impensable la modificación del modelo de competencia partidaria si se aceleraran o agudizaran algunas de las tendencias perceptibles sobre todo en el par de elecciones locales 2007-2011.

2. Análisis por provincias

Desagregar el análisis a nivel provincial es una exigencia ineludible atendida la muy diferente estructura y perfiles de las tres provincias. Aunque más bien cabría hablar de una gran conurbación zaragozana y tres provincias integradas por municipios de otras dimensiones que soportan una gran diseminación. Con un máximo de tres islotes semiurbanos.

A. **Huesca**

Como se indicó en el Informe de 2011, la modificación del derecho de sufragio provocó cierto efecto estadístico en las elecciones de aquel año al descender el número absoluto de electores.

25 Pero de nuevo Compromiso Con Aragón, CCA, que concurrió en localidades de las provincias de Teruel y Zaragoza, supone la principal fuerza, lo que es debido a su concentración de implantación electoral en una zona geográfica muy concreta. Casi 4 de cada 100 concejales (41) elegidos en todo Aragón en estas candidaturas menores pertenecen a dicha fuerza política (38,68%) y todo ello sobre un total de votos obtenidos de 4664 (12,92%).

Tras el incremento de la participación en aquellos comicios el dato más relevante es la caída de la participación por debajo de la de 2007, que no debe juzgarse excesiva al suponer aquella la tercera mejor cifra de participación en las elecciones locales en la provincia oscense.

CUADRO 10

Datos comunes
HUESCA 2007-2015

	2007		2011		2015	
Población	218.023		228.566		224.909	
Municipios	202		202		202	
Censo electoral	177.816		173.108		170.961	
Participación	123.673	69,55%	123.303	71,23%	117.462	68,71%
Abstención	54.143	30,45%	49.805	28,77%	53.499	31,29%
Votos válidos	122.458	99,02%	121.348	98,41%	115.072	97,97%
Votos nulos	1.215	0,98%	1.955	1,59%	2.390	2,03%
Votos a candidatura	119.622	97,68%	117.957	97,21%	111.923	97,26%
Votos en blanco	2.836	2,32%	3.391	2,79%	3.149	2,74%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Por lo demás la estructura de competencia partidaria se ajusta, milimétricamente casi, al modelo aragonés descrito.

La tendencia al mantenimiento de la estructura de competencia partidaria no registra cambios de calado tras las elecciones de 2015. Los cinco primeros partidos obtuvieron un 99,22% de los votos emitidos en 2007, un 98,48% en 2011 y un 88,87% en las elecciones de 2015. Esta última cifra se explica por la dispersión producida sobre todo en candidaturas asociadas a fuerzas emergen-

CUADRO 11

Resultados electorales
HUESCA 2007-2015

	2007				2011				2015			
	VOTOS	%	CON.	% CON.	VOTOS	%	CON.	% CON.	VOTOS	%	CON.	% CON.
PSOE	51.820	43,32%	631	48,39%	44.567	37,78%	580	43,74%	40.769	35,43%	615	47,45%
PP	34.366	28,73%	331	25,38%	40.233	34,11%	409	30,84%	32.492	28,24%	363	28,01%
PAR	18.455	15,43%	241	18,48%	19.352	16,41%	260	19,61%	15.739	13,36%	227	17,52%
CHA	10.092	8,44%	84	6,44%	7.259	6,15%	57	4,30%	49	4,26%	32	2,47%
IU*	3.952	3,30%	7	0,54%	4.758	4,03%	12	0,90%	8.717	7,58%	23	1,77%
ASP**									3.840	3,34%	14	1,08%
OTROS	2.169	1,81%	10	0,77%	2.821	2,38%	8	0,60%	6.964	6,05%	22	1,70%

* En 2015 IU suscribió una candidatura Cambiar Huesca en coalición con EQUO, Izquierda Unida y Puyalón de Cuchas, más un conjunto de personas sin adscripción partidaria, agrupadas en Plataforma Ciudadana.

**Aragón sí puede.

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

tes en la izquierda con escaso éxito fuera de enclaves urbanos muy concretos y a los 4826 votos de C's[26].

Es en concejalías obtenidas donde la estructura de competencia partidaria ofrece toda su solidez. En 2007 las cinco fuerzas se hicieron con el 99,23% de los concejales en juego, que alcanzó al 99,39% en 2011 y que apenas descendió al 97,22% en estas elecciones de 2015.

En cuando a posiciones electorales el PSOE mantiene su primera posición con una suave caída en votos compensada por cuatro puntos de incremento en

26 Para 2015 las candidaturas locales orientadas a un solo municipio fueron seis. Otras cuatro, aun concurriendo en pocos municipios poseían un ámbito superior pero obtuvieron resultados prácticamente irrelevantes con la excepción de C's (4826 votos / 7 concejales). FIA (206 votos / 2 concejales), EB (511 votos / 0 concejales), UPyD (227 votos / 0 concejales).

el número de concejales electos. Casi uno de cada dos concejales de la provincia de Huesca fueron elegidos en listas socialistas. Una sólida implantación indudablemente.

El PP experimenta un sensible retroceso que prácticamente neutraliza el fuerte crecimiento que obtuvo en 2011 y que, por decirlo así, casi le devuelve a la casilla de salida de 2007.

El PAR oscila ahora levemente hacia abajo tras el leve crecimiento de 2011.

El caso de CHA es sin embargo el de una tendencia nítida de pérdida de votos e implantación en la provincia. Los ritmos de caída parecen indicar una tendencia de fondo con serias dificultades para su neutralización.

Con la coalición Aragón Sí Puede IU ha logrado sumar un apoyo electoral significativamente mejor que el obtenido en convocatorias anteriores, pero ha topado con la dificultad de traducir en algunos municipios sus votos en cuota institucional. Ello le mantiene en una posición de partido escolta en disponibilidad para la formación de acuerdos de mayoría junto con otras fuerzas políticas.

La implantación de una fuerza política es capital para las elecciones locales. Ello se refleja en su capacidad para optimizar sus resultados electorales a la hora de convertir los votos en representación institucional.

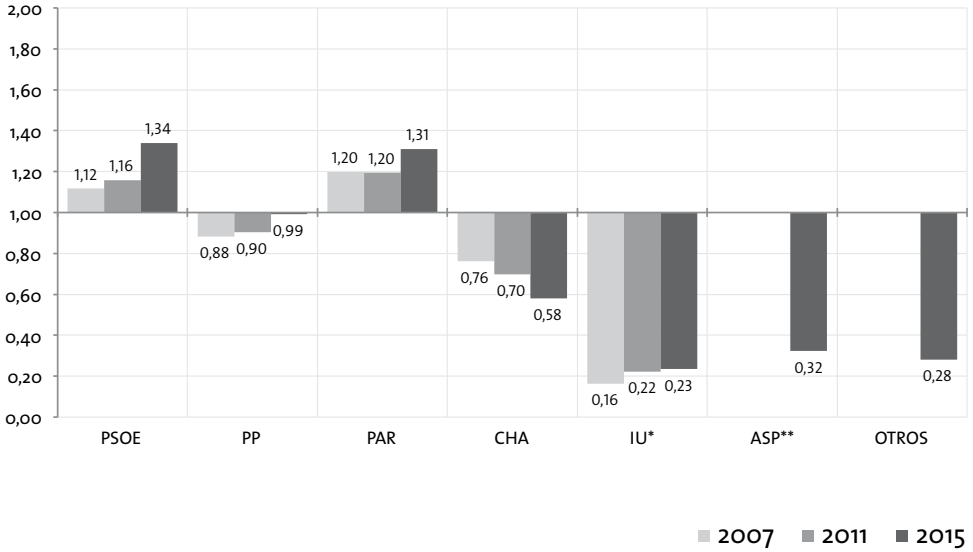
En los análisis electorales se utiliza para medir este efecto de los sistemas electorales, entre otras técnicas, la que consiste en comparar los porcentajes obtenidos de votos y los porcentajes de representación institucional –escaños, aquí concejalías– que el sistema le devuelve con la aplicación de las reglas de conversión. De modo que si a una candidatura el sistema le devuelve un porcentaje de representación mayor que el obtenido en votos, se dice que en esa concreta elección el sistema le concede una *prima*. Si, por el contrario, le retorna una cuota de representación porcentualmente inferior a la lograda en votos decimos que el sistema le sanciona con una *penalización*[27]. Nótese que la combinación de pri-

27 El concepto de prima y penalización facilita la conversión en magnitudes comparables de la diferente eficacia de un sistema para la conversión de votos en escaños. Se cuantifica mediante la *ratio* matemática correspondiente medida en porcentajes. En síntesis, una magnitud igual a 1 significa que la fuerza política consigue una traducción de votos a escaños simétrica. Una cifra inferior a 1 indica castigo en la conversión, es decir, penalización. Mientras que un indicador superior a 1 supone un beneficio *extra* en la realización de la conversión, es decir, una prima. Índice propuesto por TAAGEPERA, Rein / SHUGART, Matthew F.: *Seats and Votes. The efects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1990, p. 68.

mas y penalizaciones debe dar como resultado una *suma-cero* pues lo que el sistema concede de más a una candidatura es porque se lo detrae a otra, dado que el *quantum* representativo es finito, vale decir, se ajusta al número de miembros del órgano que se elige.

GRÁFICO 7

Primas y penalizaciones
HUESCA. 1987-2015



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Del GRÁFICO 7 se deduce claramente que hay dos fuerzas políticas que optimizan de modo muy llamativo sus resultados electorales. PSOE y PAR obtienen unos retornos muy favorables al conseguir un número de concejales que, en la práctica supone una prima de casi una tercera parte más del número que, de acuerdo a la proporcionalidad aritmética les correspondería. El PP, tras unos años de fuerte castigo, ha conseguido alcanzar la neutralidad del sistema: le devuelve casi exactamente los que le corresponderían aritméticamente.

Pero el beneficio que el sistema proporciona a dos fuerzas políticas tiene una contrapartida cuya evidencia se manifiesta en el GRÁFICO 7. Las primas son con cargo a las penalizaciones del resto de las fuerzas políticas que, en eleccio-

nes locales, son especialmente cruentas pues muchos votos se buscan de cara al reparto del órgano de representación provincial. Lo que obliga a malgastar votos pues en muchos municipios se concurre a sabiendas de la imposibilidad de lograr alcanzar alguna concejalía.

Las primas y penalizaciones oscenses prueban además la contundencia del castigo cuando se debilita, o no existe, una implantación territorial. Nótese por ejemplo, que IU llegó a perder, en la conversión de votos a escaños en las elecciones de 2007 más del 80% de su respaldo electoral en votos[28].

CUADRO 12

Implantación fuerzas políticas
HUESCA 2007-2015

	2007					2011					2015						
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU*	ASP**	C's
Municipios	178	199	146	134	12	182	201	174	60	21	186	201	155	53	17	15	12
% municipios	88,12	98,51	72,28	66,34	5,9 4	90,10	99,50	86,14	29,70	10,40	92,08	99,50	76,73	26,24	8,42	7,43	5,94
Mayoría absoluta	26	87	22	9	–	37	67	30	4	0	40	96	29	4	0	0	0

* En 2015 IU concurrió en coalición Cambiar

** Aragón Sí Puede

Fuente: INE y Ministerio del Interior.

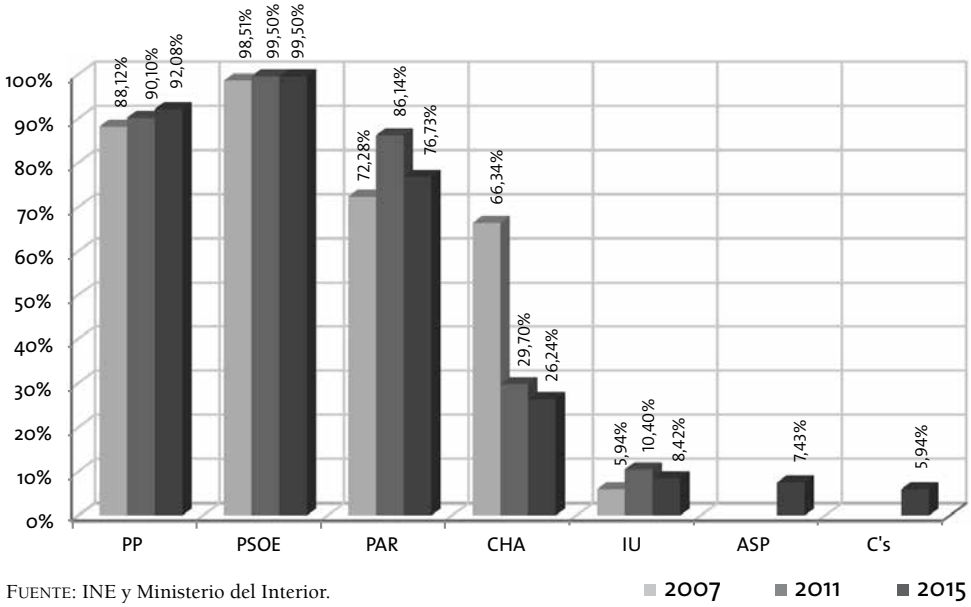
Destaca en primer lugar el grado elevado de implantación de PP y PSOE, así como el muy destacable del PAR. En leve pero constante caída CHA, y manteniendo una implantación muy ajustada IU. ASP representa la imagen de la emergencia, lógicamente con una muy débil implantación y quizá en competencia con IU en ciertos lugares. C's es sin duda, en mayo de 2015, un partido que inicia su establecimiento por lo que cabe hablar como mucho de una implantación incipiente.

28 Pero en este caso no se puede repudiar el sistema, puesto que esa pérdida sólo arroja significado por adición de los votos obtenidos en cada uno de los municipios, en los que se compite por concejalías del municipio. Pero tampoco puede decirse nada del hecho de que no alcance magnitud suficiente si el sistema pasa a ser, en cierto modo, de lista casi única como es el caso del reparto de puestos en las diputaciones. Aquí se percibe la relativa consistencia de las críticas que por las fuerzas minoritarias se proyectan sobre el sistema electoral al Congreso de los Diputados cuando se agregan votos obtenidos en distintas circunscripciones o arenas electorales.

Las elecciones de 2015, como las de 2011, muestran la organización óptima del PSOE oscense (CUADRO 12) que es capaz de presentar candidaturas en todos los municipios oscenses menos uno. Y que alcanza a gobernar por mayoría absoluta –sin apoyos de otras fuerzas– en casi la mitad de los municipios de la provincia (47,52%). Son también resaltables los resultados del PP, pero en una escala inferior.

GRÁFICO 8

Grado de implantación de las fuerzas políticas
HUESCA 2007-2015



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

B. **Teruel**

El año 2011 Teruel experimentó un incremento de población pero una reducción sensible de su Censo Electoral como consecuencia de la reforma LOREG tantas veces citada. Las elecciones de 2015 siguen confirmando la tendencia decreciente de población y censo en la provincia bajoaragonesa. Sí es más llamativo que, además, descienda la participación en la provincia que tradicionalmente era la más participativa de la Comunidad Autónoma[29].

29 Lo que probablemente se deba –en lo que se refiere a causas estructurales– al incremento de la población de mayor edad, que tiende a tener mayores dificultades para desplazarse a los colegios electorales.

CUADRO 13

Datos comunes
TERUEL 2007-2015

	2007		2011		2015	
Población	142.160	145.277	140.365			
Municipios	236	236	236			
Censo electoral	115.924	110.323	107.508			
Participación	85.366	73,64%	82.688	74,95%	77.624	72,20%
Abstención	30.558	26,36%	27.635	25,05%	29.884	27,80%
Votos válidos	84.312	98,77%	81.225	98,23%	75.325	97,04%
Votos nulos	1.054	1,23%	1.463	1,77%	2.299	2,96%
Votos a candidatura	82.628	98%	79.087	97,37%	73.203	97,18%
Votos en blanco	1.684	2%	2.138	2,63%	2.122	2,82%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

De nuevo la estructura de competencia reproduce el modelo ya descrito. En 2007 los cinco partidos alcanzaron más del 99% de votos y en concejales sólo un 0,62% de los puestos en juego correspondieron a otras fuerzas políticas.

CUADRO 14

Resultados electorales
TERUEL 2007-2015

	2007				2011				2015			
	VOTOS	%	CON.	% CON.	VOTOS	%	CON.	% CON.	VOTOS	%	CON.	% CON.
PSOE	28.855	34,92%	404	35,44%	24.315	30,74%	395	33,08%	21.399	28,41%	358	30,49%
PP	25.319	30,64%	336	29,47%	28.136	35,58%	390	32,66%	22.305	29,61%	336	28,62%
PAR	18.531	22,43%	326	28,60%	16.051	19,84%	308	25,80%	14.774	19,61%	352	29,98%
CHA	4.749	5,75%	34	2,98%	3.898	4,8%	26	1,68%	4.010	5,32%	32	2,73%
IU/G:IU-LV	6.094	7,38%	26	2,28%	5.239	6,45%	20	2,18%	6.866	9,12%	33	2,81%
Otros	608	0,74%	7	0,61%	3.259	4,10%	55	4,61%	5.276	7,00%	58	4,94%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior

En 2011 el cambio más significativo se produjo a partir de la comparecencia electoral de Compromiso con Aragón, una escisión del PAR con mayor eco en Teruel y algo en Zaragoza, lo que hizo descender los votos obtenidos por las cinco fuerzas a prácticamente el 96% (95,97%)[30]. Este fenómeno también se traslada al reparto de concejales, pues se incrementa cuatro puntos atribuibles en su totalidad a CCA, que copa 50 de los 55 que obtienen las fuerzas políticas menores. Pero ello no altera la estructura de competencia partidaria.

En flujos resultó significativa la caída en cuatro puntos porcentuales en voto del PSOE, que modera en dos puntos y medio en porcentaje de concejales. PP, por el contrario, mejoró sus resultados en cinco puntos respecto de 2007 en apoyo electoral que, sin embargo, no logró incrementar más allá de tres puntos en concejales. El PAR experimentó una caída de tres puntos, tanto en sufragios como en concejales, asociada evidentemente a la escisión comentada. CHA experimentó una caída en respaldo electoral que, si apenas fue de un punto, se tradujo en una importante pérdida de puestos representativos de casi la cuarta parte respecto de 2007. IU experimentó una levísima pérdida, tanto en votos como escaños.

En 2015 el porcentaje de partidos menores ya no es patrimonio de CCA, que experimenta un descenso sensible, pero que compone un resultado final cuantitativamente similar como consecuencia de la irrupción de C's[31].

En cuanto a posiciones relativas de los partidos que cuentan electoralmente cabe comenzar afirmando que el PP sigue siendo el primer partido en votos, pero en las elecciones de 2015 su distancia con el PSOE, segundo partido en la actualidad, se ha reducido a un punto. Pero sin embargo el PSOE ha roto en su favor el prácticamente empate técnico que se produjo en las elecciones en 2011, hasta superar en dos puntos porcentuales al partido líder en votos que sin embargo resulta no serlo en concejalías. Ello guarda relación directa con las dificultades que encuentra el PP para su implantación en municipios pequeños y muy pequeños turolenses. Pero también con la pérdida importante de votos sufrida en 2015, en donde se observará que el castigo, diferencia entre votos y concejalías, es notoriamente inferior a las cifras históricas. Pero seguramente estas dificultades específicas del PP estén en clara correlación con la llamativa presencia en esos mismos espacios electorales del PAR.

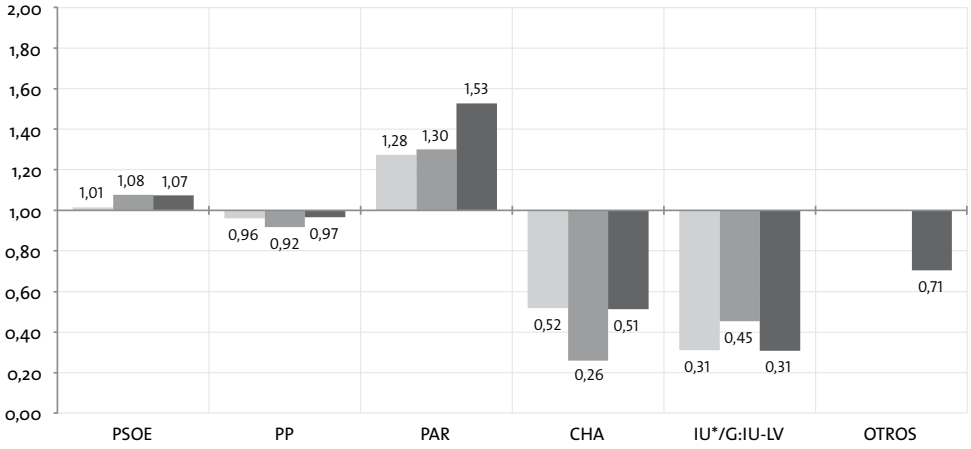
30 El 4,03% restante correspondió en un 3,25% a CCA, lo que deja en muy residual el resto de las candidaturas menores.

31 En este caso la composición casi total de los partidos menores turolenses se compone de C's, con una débil presencia, 2360 votos y 18 concejales, y CCA que pierde casi la mitad de su apoyo de 2011, hasta 1971 votos y con una pérdida menor en representación institucional, 32 concejales. El resto, 8 concejales, pertenecen a candidaturas localistas.

Pero de nuevo nos encontramos con el mismo problema que en Huesca. Los partidos pequeños, CHA e IU, sufren unos tremendos castigos como consecuencia de su menor implantación y mayor dispersión del voto. Los retornos representativos de ambas formaciones son extremadamente agresivos.

GRÁFICO 9

Primas y penalizaciones
TERUEL 2007-2015



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

2007 2011 2015

El caso de Teruel es un caso límite y tiene que ver con la bajísima población y su elevada diseminación. PSOE obtiene leves primas y PP leves castigos. Pero CHA obtiene, para el mejor de los casos, la mitad de los concejales que deberían corresponderle; pero puede irse hasta uno de cada tres. El caso de IU es todavía más lesivo, como se ve. Y ni siquiera la mejora en votos obtenida por la coalición organizada para las elecciones de 2015 ha conseguido paliar el castigo. El PAR es el principal, y prácticamente único beneficiado de un escenario electoral tan perverso. Y lo aprovecha a fondo pues sólo él se configura como recipiendario de las pérdidas ajenas casi de modo absoluto.

He aquí un caso de arena electoral absolutamente artificiosa.

La implantación de tres de las cinco fuerzas políticas, y la posición subordinada de las otras dos, dibujan un escenario extremadamente extraño. En él la implantación obtiene más apoyo que los votos, al menos nítidamente en el caso

del PAR, que ha configurado una estructura organizativa turolense orientada a optimizar cada uno de sus votos mediante una adaptación al terreno absolutamente magistral.

CUADRO 15

Implantación fuerzas políticas
TERUEL 2007-2015

	2007					2011					2015					
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU/G:IU-LV	C's
Municipios	212	221	203	108	35	216	210	201	75	25	199	193	205	60	24	15
% municipios	89,83	93,64	86,02	45,76	14,83	91,53	88,98	85,17	31,78	10,59	84,32	81,78	86,86	25,42	10,17	6,36
Mayoría absoluta	43	55	46	1	0	42	46	35	0	0	62	54	66	1	3	0

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Como se ve, las cifras de implantación ponen de manifiesto una caída de candidaturas presentadas en todos los casos, salvo en el del PAR. Lo que debe ponerse en relación con el hecho de que PP y PSOE le superan en un 50% en números redondos en votos en el total de la provincia. Pero ello contrasta con la evidencia de que se trata del partido mejor implantado, casi en el 87% de los municipios turolenses pudieron votar a candidatos del PAR, y del partido que ha obtenido, desde sus diez puntos porcentuales menos de sufragios que las dos fuerzas políticas principales, el mayor número de mayorías absolutas.

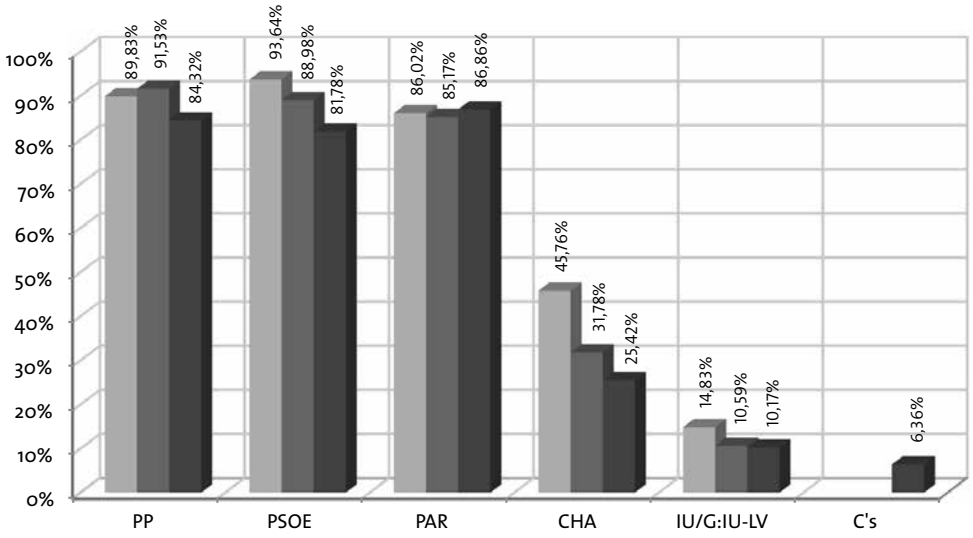
Este excepcional fenómeno es el que explica al mismo tiempo la amenaza de exterminio electoral que pende sobre CHA e IU, que ven progresivamente debilitada su organización política en el territorio a base de resultados disuasorios que invitan a su abandono progresivo a manos de un especialista en su manejo de primerísimo nivel.

Un efecto que parece también incidir sobre los dos grandes partidos, a juzgar por la pérdida de implantación electoral experimentada en 2015, que resulta francamente llamativa.

Lo que seguramente explica que, en la práctica, se esté produciendo un abandono en favor del partido más implantado de aquellos municipios en donde las posibilidades de cosechar resultados dignos sean muy escasas. Sólo esto puede explicar que, del total de 233 municipios turolenses, se haya alcanzado el triunfo por mayoría absoluta en 186, es decir, en cuatro de cada cinco municipios (79,82%).

GRÁFICO 10

Implantación electoral
TERUEL 2007-2015



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Permitirá el lector que reproduzca aquí, pues no otra cosa cabe hacer, las consideraciones con las que cerraba el análisis de las elecciones locales en Teruel en el anterior Informe.

Teruel es un territorio electoralmente llamativo. Un conjunto de circunstancias como las pormenorizadas configuran una circunscripción altamente imprevisible para las fuerzas políticas.

El manejo de una implantación perfectamente discriminada, orientada a optimizar una distribución poblacional compleja y con un elevado índice de diseminación, junto con una atribución de concejales de tendencia mayoritaria para pequeños municipios y un sistema de atribución de escaños que reduplica el efecto mayoritario, puede llegar a producir resultados extremadamente sorprendentes.

Teruel sigue siendo una *caja de sorpresas* electoral siquiera potencialmente. Pero no en cualquier dirección. Aunque frecuentemente reta la lógica electoral más elemental. El único factor normal son sin duda sus electores, que frecuentemente no se reconocen en el laberinto que resulta.

C. **Zaragoza**

La provincia de Zaragoza es el contrapunto poblacional de Huesca y Teruel. No sólo por el evidente desequilibrio que supone la gran urbe a orillas del río Ebro, en proceso de configuración como una conurbación de modo rampante. Tras los efectos de la depuración del Censo en 2011 que excluyó del ejercicio del sufragio en elecciones locales a los aragoneses residentes en el extranjero, el Censo ha vuelto a remontar, lo que contrasta con el leve descenso de la población que se debe básicamente a la caída de población inmigrante asociada a la fase más aguda de la crisis económica y la desaparición de la demanda de empleo.

Zaragoza sigue manteniendo la cifra más baja de participación frente a Huesca, pero sobre todo frente a Teruel, aunque parece evidente que tanto en 2011 como en 2015 se ha producido un incremento de participación, quizá muy probablemente asociado a la existencia de un plus movilizador originado por la incertidumbre del resultado en la capital zaragozana.

CUADRO 16

Datos comunes
ZARAGOZA. 2007-2015

	2007		2011		2015	
Población	917.288		973.252		960111	
Municipios	293		293		293	
Censo electoral	730.774		719.154		721.906	
Participación	470.028	64,32%	489.168	68,02%	485.534	67,26%
Abstención	260.746	35,68%	229.986	31,98%	236.372	32,74%
Votos válidos	466.417	99,23%	481.491	98,43%	478.839	98,62%
Votos nulos	3.611	0,77%	7.677	1,57%	6.695	1,38%
Votos a candidatura	454.490	97,44%	465.540	96,69%	468.432	97,83%
Votos en blanco	11.927	2,56%	15.951	3,31%	10.407	2,17%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

En punto a la estructura de la competencia partidaria, nos encontramos con el mantenimiento, en sus líneas maestras, del modelo a cinco ya descrito, con los matices que se verán (CUADRO 17).

CUADRO 17

Resultados electorales. ZARAGOZA. 2007-2015

	2007				2011				2015			
	VOTOS	% VOTOS	CON.	% CON.	VOTOS	% VOTOS	CON.	% CON.	VOTOS	% VOTOS	CON.	% CON.
PSOE	179.992	39,51%	787	43,99%	145.031	31,08%	745	40,51%	115.147	24,53%	734	40,26%
PP	144.435	31,70%	436	24,37%	182.819	39,18%	528	28,71%	132.131	28,15%	531	29,13%
PAR	57.093	12,53%	416	23,25%	42.190	9,04%	423	23,00%	29.267	6,24%	339	18,60%
CHA	43.622	9,57%	110	6,15%	41.992	9,00%	102	5,55%	33.194	7,07%	100	5,49%
IU/IU-ZGZ	20.407	4,48%	14	0,78%	29.443	6,31%	17	0,92%	87.730	18,69%	45	2,47%
C's									45.694	9,73%	28	1,54%
Otros	9.941	2,20%	26	1,45%	25.162	5,39%	24	1,31%	26.232	5,59%	44	2,41%

Fuente: INE y Ministerio del Interior.

En 2007 acumularon un 97,8% de los votos y un 98,45% de concejales.

En 2011 las cifras presentaron un dato nuevo, que ha resultado fugaz, consistente en la aparición electoral, especialmente en la ciudad de Zaragoza, de UPyD, que en votos vino a representar la mitad de los obtenidos por las fuerzas minoritarias (2,61%). Ello supuso un descenso al 94,61% del total de votos obtenidos por las cinco fuerzas mayoritarias de mayor implantación. Pero ello no impidió que de nuevo el sistema electoral les retornara un 98,69% de los concejales en juego. Una cifra curiosamente superior a la obtenida con un apoyo electoral mayor en 2007.

Mayo de 2015 vuelve a reproducir la estructura de competencia partidaria. Pero la suma de apoyos de los cinco partidos desciende hasta un 84,68% por los buenos resultados de C's en la ciudad de Zaragoza, donde cosecha un 87,57% de sus votos en toda la provincia[32]. Pero de nuevo la conversión a concejales sitúa a las cinco fuerzas en una posición sistémica similar a las anteriores convocatorias electorales. Prácticamente 96 de cada cien concejalías caen del lado de estas fuerzas (95,94%)[33].

32 C's obtiene cuatro ediles en la ciudad zaragozana, a los que añade 24 más en 12 pueblos.

33 UPyD, que cosechó 4928 votos y ningún escaño, más dos candidaturas transversales, Escaños en Blanco (EB), 4769 votos y lógicamente ningún escaño, y Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA), 3849 votos, acumulan las cifras de votos más significativas entre los minoritarios. Compromiso con Aragón (CCA) creció en Zaragoza respecto de 2011 hasta 2693 votos y 9 concejales; Aragón Sí Puede, 2186 votos y 9 concejales; Los Verdes-Grupo Verde, 1818 votos; y la Federación de Independientes de Aragón, 1356 votos y 3 concejales, cierran

Los resultados arrojan, tras el cambio de posiciones como primer partido entre PP y PSOE producido entre 2007 y 2011, una fuerte caída de ambas formaciones en 2015, que se resuelve en el mantenimiento del PP como primera fuerza política a pesar de una pérdida mucho más significativa de apoyo electoral que la también importante sufrida por el PSOE. El PAR continúa con su marcha hacia la irrelevancia electoral en la provincia de Zaragoza a partir de su práctica desaparición en la ciudad que concentra casi tres de cada cuatro electores. Y ello a pesar de que refleja también su capacidad para rentabilizar en el resto de la provincia su apoyo menguante, según veremos. CHA resiste mucho mejor en Zaragoza un escenario adverso: en base a sus dos de cada tres votos en la ciudad del Ebro y su mantenimiento más firme en el territorio.

El dato más llamativo de esta convocatoria electoral en la ciudad de Zaragoza y en su conurbación ha sido el éxito obtenido por IU-ZGZ, en forma de coalición que ha logrado aglutinar un grupo relativamente heterogéneo de votantes que ha unido a los votantes de IU, más una serie de fuerzas menores pero que, de un modo u otro, ha conseguido sumar los votos aglutinados en torno a las fuerzas emergentes de la izquierda, o del cambio, o de la regeneración, o, en fin, del conjunto de mensajes que han logrado un gran éxito electoral en un entorno muy urbano preferiblemente. IU-ZGZ se convierte así en la tercera fuerza en Zaragoza, logrando además los apoyos precisos para formar un gobierno municipal en un territorio en el que viven dos de cada tres zaragozanos y la mitad de los aragoneses. Cuál sea el desarrollo futuro de una fuerza política heterogénea, con apoyos y electorados tan diversos es probablemente una de las incógnitas para cuya respuesta será preciso esperar un tiempo situado entre el medio y el largo plazo. Pero C's ha sido sin duda otra importante sorpresa. Al igual que las demás fuerzas emergentes, ha seleccionado mucho sus objetivos ajustándose preferentemente a núcleos urbanos y, desde luego, ha concentrado sus esfuerzos en la ciudad de Zaragoza y su conurbación especialmente. Y ello porque el mensaje político único y homogéneo emitido a nivel nacional era claramente un mensaje dirigido a las capas medias o medias-altas urbanas. Prácticamente un 10% de los sufragios suponen un éxito evidente pero de cuya continuidad nada puede decirse al tratarse de una fuerza política claramente condicionada por escenarios no locales y muy dependientes de la estrategia del partido a nivel nacional. Todo lo contrario que IU-ZGZ, si comparamos a los dos *emergentes*.

Cabe pues concluir que se mantiene la estructura de competencia partidaria, pero con la irrupción de un partido nuevo, C's, y el notorio cambio de posición

la lista de quienes superaron el millar de votos emitidos en su favor. Otras 18 candidaturas lo fueron con carácter testimonial u orientadas a un objetivo electoral en una única localidad.

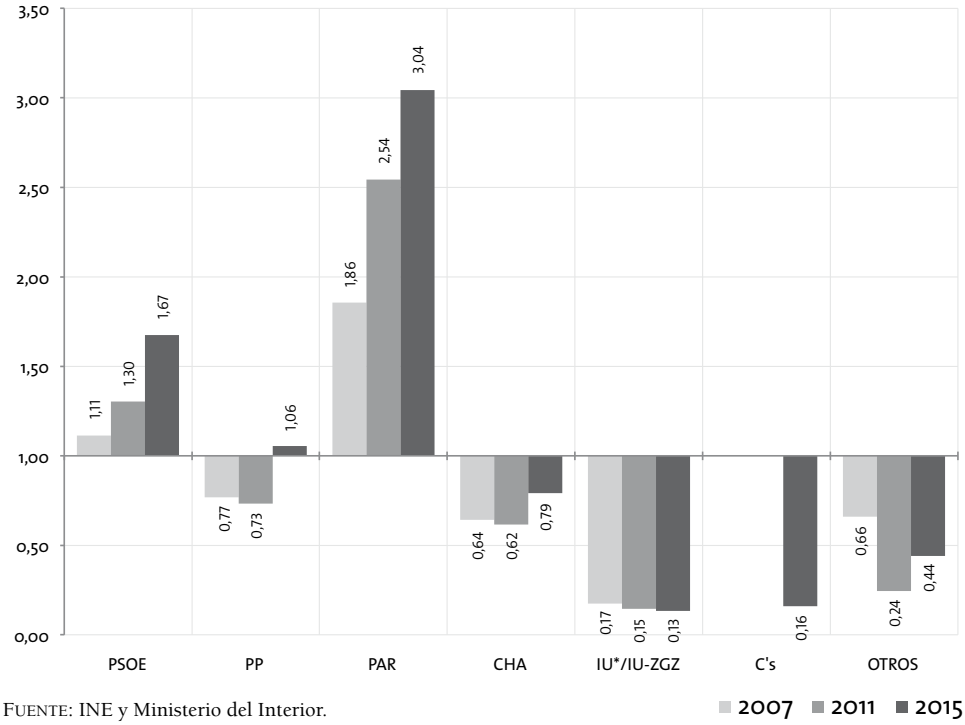
política logrado por IU al construir la coalición IU-ZGC aglutinando los electorados que orbitaban en torno a Podemos. Pero ambas emergencias políticas no indican, al menos todavía, un cambio de modelo de competencia en la provincia de Zaragoza. Aunque quizá lo estén apuntando. Habrá pues que esperar.

Lo que resulta extremadamente llamativo es el efecto –fortísimo– del sistema electoral en un modelo de distribución poblacional tan espectacularmente desequilibrado como el de la provincia de Zaragoza. Ello da lugar a auténticos espejismos electorales. En 2015 las tendencias patológicas se han agudizado espectacularmente respecto de la ya perpleja situación de 2011 reflejada en el Informe de aquellas elecciones.

Tomemos tan sólo un dato para las de 2015. El PAR, con el peor resultado electoral de las seis candidaturas más votadas, ocupa el tercer puesto en número de concejales (18,6%) triplicando la cosecha de la cuarta fuerza política, CHA (5,49%), que sin embargo aventaja en votos al PAR en tres cuartos de punto porcentual.

GRÁFICO 11

Primas y penalizaciones. ZARAGOZA. 2007-2015



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Este escenario queda perfectamente reflejado en el GRÁFICO 11.

Advertirá el lector en dicho gráfico que en 2015 el PAR ha logrado obtener del sistema electoral un retorno que *triplica* el que le correspondería por votos. Mientras que los minoritarios han llegado, en algún caso, a recibir un castigo consistente en que el sistema les devuelve más de cinco veces menos de lo que les correspondería. La implantación y la adaptación al terreno electoral es pues algo capital si hablamos de elecciones locales.

Llama también la atención la mejora del PSOE y la por fin leve mejora que consigue el PP en la atribución de primas del sistema: un cambio que rompe con la tendencia contraria del PP en la provincia zaragozana.

CUADRO 18

Implantación fuerzas políticas
ZARAGOZA. 2007-2015

	2007					2011					2015					
	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU	PP	PSOE	PAR	CHA	IU/ZGZ	C's
Municipios	272	282	258	171	48	275	281	245	111	50	288	290	189	112	24	17
% municipios	92,83	96,25	88,05	58,36	16,38	93,86	95,90	83,62	37,88	17,06	98,29	98,98	64,51	38,23	8,19	5,80
Mayoría absoluta	43	101	58	7	0	46	87	57	5	0	62	115	59	11	2	1

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

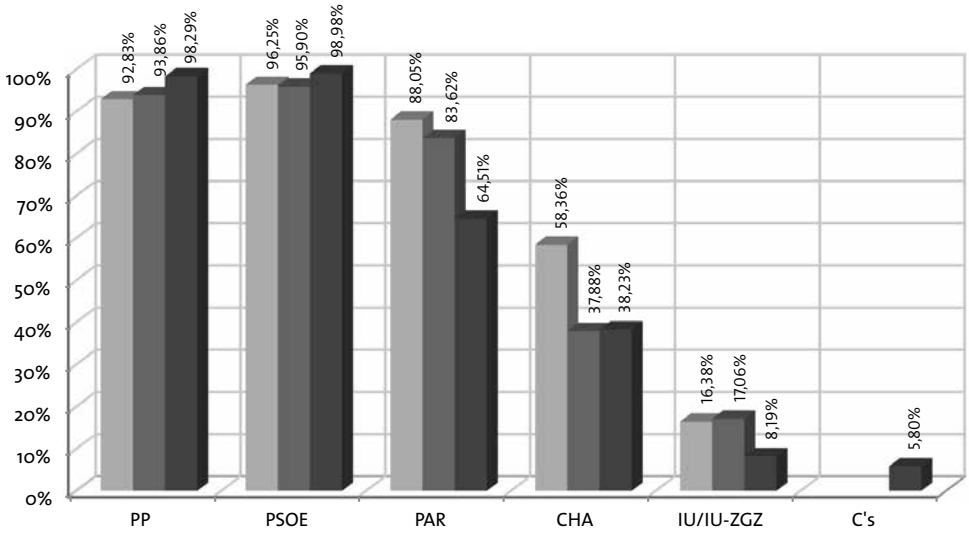
El CUADRO 18 nos indica claramente las líneas de tendencia de los principales actores.

Los dos grandes partidos han alcanzado en 2015 un grado máximo de implantación. Sólo tres municipios carecieron de candidatura del PSOE, y otros cinco en el caso del PP. El PAR sin embargo ha reducido muy sensiblemente su implantación pero ciertamente con una intensificación de componentes estratégicos que, a pesar de abandonar una cuarta parte de los municipios a los que concurrió en 2011, ha incrementado en dos el número –59– en los que logró mayoría absoluta. PP y PSOE le acompañan, con mayor éxito todavía pero explicable por su mayor y mejor implantación, en el alcance de mayorías absolutas. Algo que, debemos recordarlo, es extremadamente verosímil en municipios pequeños (cinco concejales) o muy pequeños (tres concejales). CHA, como ya indicaban los datos anteriores, aguanta el territorio en la provincia, mejorando incluso sus resultados de 2011. La caída de IU en implantación refleja, visto desde otro punto de vista, el éxito de su coalición que, sin embargo, no ha podido extender más allá de un reducido número de localidades. Ello anuncia también la caída de la marca en una eventual competencia electoral futura sin acudir al

modelo de estas *nuevas* coaliciones. C's confirma su situación *inaugural* que, visto también desde el otro lado, constituye una suerte de reto para su implantación y desarrollo organizativo. Veremos.

GRÁFICO 12

Implantación fuerzas políticas
ZARAGOZA. 2007-2015



Fuente: INE y Ministerio del Interior.

III. **CONCLUSIÓN**

Las elecciones locales en Aragón se realizan al amparo normativo, en primer lugar, de las normas constitucionales de aplicación. En segundo lugar, de acuerdo a las normas que integran el *régimen electoral general* acogidas en el Título I de la LOREG. Y en tercer lugar, a lo dispuesto en la normativa específica reguladora de las elecciones locales, que se encuentran en el Título III de la LOREG. Más lo dispuesto en la LBRL y normativa de desarrollo. A todo ello debe añadirse la normativa, también tratada, nacida del despliegue competencial de la Comunidad autónoma.

La reiteración de procesos locales, nueve elecciones celebradas entre 1987 y 2015 al amparo de un bloque normativo estable posee un efecto de refuerzo

institucional de las estructuras de gobierno locales que no debe despreciarse ni ignorarse. Especialmente en tiempos de cambio; y quizá de cambios.

El análisis de los procesos electorales locales posee una dificultad añadida por las interrelaciones, sutiles o contundentes, entre el tejido social de las localidades sobre todo medianas y pequeñas, y las fuerzas políticas. Ello hace que las extrapolaciones e inferencias a partir de los resultados electorales sólo puedan hacerse a partir de una metodología tan rigurosa técnicamente como plena de prevenciones y salvedades. En resumen, todo proceso electoral local posee dos significados: el genuino de configurar un gobierno local y el que le pueda atribuir el entorno o contexto. Discriminar entre ambos no es tarea fácil ni sujeta a reglas ciertas.

Ello no impide, claro está, un análisis *macro* o por agregación. Pero no debe llevar a la *creatividad* o a la ocurrencia. No debe irse más allá de lo acreditado mediante el análisis técnico y la interpretación de las magnitudes cuantitativas. De ahí que se tratará siempre de realizar análisis sobrios y de proponer conclusiones escuetas, prudentes y escasas.

Aragón es, en términos poblacionales, un territorio escasamente poblado en proporción a su extensión, con una altísima diseminación poblacional y, por consiguiente, un elevado número de municipios que albergan a muy pocos habitantes. Es una imagen de gran transcendencia, también en materia electoral.

De ahí que el parámetro de análisis de los resultados electorales requiera de una capacidad de adaptación, de una *geometría variable,* prácticamente imposible. Recuérdese, según hemos visto, que la propia normativa electoral se ve obligada a una construcción convencional, con sensibles correcciones, de los resultados políticamente relevantes en los pequeños y medianos municipios. Es decir, en la inmensa mayoría de los municipios aragoneses.

Tras las elecciones locales de 2015 puede afirmarse que el modelo de competencia partidaria no ha sufrido cambios estructurales. Cinco fuerzas políticas, más la emergencia de C's en esta última convocatoria y sobre la que todavía no cabe realizar un pronunciamiento fundado, son las que realmente cuentan tanto electoralmente como, muy especialmente, a la hora de cosechar representación institucional.

Bien es cierto que, tal y como indicábamos para el Informe de 2011, algunas tendencias de transformación parecen cobrar una mayor inercia. Pero se trata de un proceso de medio-largo plazo. Como es sabido, en todos los sistemas electorales son los procesos locales los que más lentamente experimentan cambios estructurales en la competencia partidaria.

Los enigmas que quedan abiertos, tras 2015, son, en primer lugar, si la coalición IU-ZGZ adquirirá continuidad organizativa y electoral y, a su través, ad-

quirirá o recuperará, según se mire, implantación electoral en el territorio. En segundo lugar, si el PAR continuará su escisión funcional profundizando hacia un modelo de partido de pequeños y muy pequeños municipios, abandonando por tanto su configuración de partido autonómico y la arena electoral de la gran urbe zaragozana definitivamente. En tercer lugar, si CHA resistirá –y hasta dónde– en su isla zaragozana o seguirá el proceso de debilitamiento tan avanzado en las provincias de Huesca y Teruel.

Los dos grandes partidos nacionales, que tan sensibles pérdidas han cosechado en 2015, no parece que presenten escenarios de tendencia que permitan interpretar tales daños en términos estructurales. Más bien habrá también que esperar para comprobar si se trataba de un caso más de oscilaciones asociadas a coyunturas políticas determinadas; a pesar de que, en esta ocasión, la pérdida se haya producido simultáneamente en ambas fuerzas políticas.

Ahora bien, los cambios que estén produciéndose en los términos dichos, u otros que puedan producirse no son, ni serán, traumáticos. Son producto del funcionamiento de un sistema representativo que, en líneas generales, está resistiendo muy dignamente los desafíos de una región con unas patologías poblacionales que le retan de modo contundente.

Y que retarían a cualquier sistema electoral imaginable.

ANEXO I

Índices de cuadros y gráficos

CUADRO 1 Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos residentes en España con derecho a voto en elecciones locales. 2011-2015
CUADRO 2 Municipios y concejales s/población. 2011. ARAGÓN
CUADRO 3 Municipios y concejales s/población. 2015. ARAGÓN
CUADRO 4 Distribución municipios según tamaño y provincia en %. 2011-2015
CUADRO 5 Distribución poblacional según tamaño de municipio. ARAGÓN 2011-2015
CUADRO 6 Resultados Aragón 1987-2015. % votos y cifra absoluta de concejales.
CUADRO 7 Población y Censo electoral. ARAGÓN 1987-2015. Cifras absolutas.
CUADRO 8 Población y Censo electoral. ARAGÓN 1987-2015. Base 100 = 1987.
CUADRO 9 Participación. ARAGÓN y Provincias 1987-2015
CUADRO 10 Datos comunes. HUESCA 2007-2015
CUADRO 11 Resultados electorales. HUESCA 2007-2015
CUADRO 12 Implantación fuerzas políticas. HUESCA 2007-2015
CUADRO 13 Datos comunes. TERUEL 2007-2015
CUADRO 14 Resultados electorales. TERUEL 2007-2015
CUADRO 15 Implantación fuerzas políticas. TERUEL 2007-2015
CUADRO 16 Datos comunes. ZARAGOZA. 2007-2015
CUADRO 17 Resultados electorales. ZARAGOZA. 2007-2015
CUADRO 18 Implantación fuerzas políticas. ZARAGOZA. 2007-2015

GRÁFICO 1 Distribución municipios según población. ARAGÓN 2011-2015
GRÁFICO 2 Distribución poblacional según tamaño del municipio. ARAGÓN 2011-2015
GRÁFICO 3 Evolución electoral por candidatura. ARAGÓN 2011-2015. (% s/v. válidos)
GRÁFICO 4 Concejales obtenidos. ARAGÓN 2011-2015.
GRÁFICO 5 Población y Censo electoral. ARAGÓN 1987-2015. Base 100=1987.
GRÁFICO 6 Participación. ARAGÓN y Provincias. 1987-2015
GRÁFICO 7 Primas y penalizaciones. HUESCA. 1987-2015
GRÁFICO 8 Grado de implantación de las fuerzas políticas. HUESCA 2007-2015
GRÁFICO 9 Primas y penalizaciones. TERUEL 2007-2015
GRÁFICO 10 Implantación electoral. TERUEL 2007-2015
GRÁFICO 11 Primas y penalizaciones. ZARAGOZA. 2007-2015
GRÁFICO 12 Implantación fuerzas políticas. ZARAGOZA. 2007-2015

ANEXO II

Datos comunes por municipio. 2015
HUESCA

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Abiego	267	229	185	178	7	0
Abizanda	140	117	111	111	0	0
Adahuesca	172	148	124	124	0	1
Agüero	150	138	103	99	4	0
Aísa	363	307	200	187	13	15
Albalate de Cinca	1201	850	633	620	13	13
Albalatillo	207	180	136	132	4	10
Albelda	762	645	478	469	9	10
Albero Alto	125	94	74	66	8	0
Albero Bajo	122	109	86	85	1	3
Alberuela de Tubo	327	295	260	256	4	6
Alcalá de Gurrea	277	254	213	211	2	2
Alcalá del Obispo	349	322	232	228	4	7
Alcampell	707	626	469	465	4	14
Alcolea de Cinca	1136	875	651	636	15	24
Alcubierre	401	349	269	262	7	8
Alerre	213	188	153	141	12	2
Alfántega	136	111	89	88	1	4
Almudévar	2519	2009	1382	1337	45	33
Almunia de San Juan	681	560	416	388	28	12
Almuniente	528	446	400	395	5	1
Alquézar	297	247	174	149	25	13
Altorricón	1477	1084	773	757	16	12
Angüés	404	327	178	148	30	9
Ansó	436	392	232	162	70	46

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Antillón	153	133	109	104	5	0
Aragüés del Puerto	123	105	87	87	0	2
Arén	314	249	154	132	22	11
Argavieso	107	94	77	75	2	2
Arguis	125	118	95	95	0	1
Ayerbe	1097	909	713	693	20	10
Azanuy-Alins	184	151	130	127	3	1
Azara	193	166	124	122	2	3
Azlor	137	116	92	91	1	2
Baélls	113	93	70	68	2	0
Bailo	290	265	210	205	5	9
Baldellou	98	93	73	73	0	12
Ballobar	866	751	633	624	9	13
Banastás	303	248	195	189	6	1
Barbastro	17109	12694	8266	8113	153	84
Barbués	92	81	66	64	2	2
Barbuñales	100	95	68	49	19	6
Bárcabo	117	107	92	91	1	1
Belver de Cinca	1346	960	718	703	15	27
Benabarre	1153	829	556	545	11	12
Benasque	2149	1577	1093	1062	31	21
Berbegal	391	334	272	266	6	16
Bielsa	496	378	268	256	12	12
Bierge	242	198	163	160	3	0
Biescas	1535	1162	831	798	33	27
Binaced	1539	1174	886	868	18	13
Binéfar	9461	6857	4219	4099	120	89
Bisaurri	179	166	112	104	8	2
Biscarrués	209	181	138	136	2	2

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Blecua y Torres	202	168	128	123	5	3
Boltaña	1041	744	512	496	16	10
Bonansa	84	70	51	50	1	1
Borau	91	85	72	64	8	0
Broto	523	435	310	299	11	24
Caldearenas	208	191	136	133	3	7
Campo	459	326	216	192	24	11
Camporrélls	148	129	88	86	2	8
Canal de Berdún	376	313	227	222	5	10
Candasnos	339	389	269	259	10	34
Canfranc	554	462	333	330	3	5
Capdesaso	170	140	95	92	3	0
Capella	361	288	237	228	9	6
Casbas de Huesca	295	261	213	210	3	4
Castejón del Puente	349	304	240	228	12	6
Castejón de Monegros	574	488	395	384	11	24
Castejón de Sos	733	542	419	409	10	6
Castelflorite	123	110	93	92	1	1
Castiello de Jaca	243	218	142	136	6	2
Castigaleu	95	75	56	51	5	1
Castillazuelo	191	159	125	123	2	0
Castillonroy	336	318	273	270	3	4
Colungo	124	110	76	73	3	5
Chalamera	103	100	83	80	3	2
Chía	87	76	66	64	2	1
Chimillas	373	298	229	223	6	5
Esplús	646	503	362	339	23	11
Estada	215	187	156	152	4	6
Estadilla	822	684	540	530	10	7

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Estopiñán del Castillo	136	123	105	105	0	2
Fago	24	25	13	13	0	0
Fanlo	118	119	103	103	0	2
Fiscal	369	288	231	222	9	11
Fonz	960	776	550	540	10	15
Foradada del Toscar	192	162	143	142	1	2
Fraga	14926	10389	6267	6114	153	84
La Fueva	622	506	398	394	4	2
Gistaín	143	129	97	92	5	1
El Grado	435	381	284	275	9	0
Grañén	1902	1457	1000	978	22	20
Graus	3429	2589	1731	1678	53	40
Gurrea de Gállego	1575	1332	977	954	23	21
Hoz de Jaca	73	61	52	43	9	0
Huerto	242	211	142	135	7	5
Huesca	52555	39052	24517	23932	585	397
Ibieca	119	91	58	56	2	3
Igriés	700	497	339	322	17	8
Ilche	214	189	158	157	1	3
Isábena	288	202	157	152	5	5
Jaca	13121	10237	6390	6244	146	99
Jasa	111	90	70	63	7	2
Labuerda	155	125	100	100	0	3
Laluenga	216	192	123	119	4	10
Lalueza	1024	851	591	576	15	17
Lanaja	1324	1103	676	642	34	30
Laperdiguera	94	86	71	67	4	0
Lascellas-Ponzano	146	123	99	95	4	2
Lascuarre	136	102	82	76	6	4

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Laspaúles	304	224	172	170	2	2
Laspuña	298	260	232	227	5	0
Loarre	338	312	238	216	22	11
Loporzano	535	478	331	310	21	9
Loscorrales	107	98	77	74	3	1
Monesma y Cajigar	88	79	73	73	0	1
Monflorite-Lascasas	295	257	202	194	8	1
Montanuy	237	198	161	159	2	4
Monzón	17176	12140	7753	7660	93	94
Naval	256	216	171	168	3	1
Novales	176	133	105	104	1	4
Nueno	558	436	306	276	30	18
Olvena	57	37	27	27	0	0
Ontiñena	570	498	413	405	8	18
Osso de Cinca	771	506	426	411	15	10
Palo	22	22	18	15	3	0
Panticosa	757	652	487	477	10	10
Peñalba	691	581	491	490	1	6
Las Peñas de Riglos	267	240	167	162	5	4
Peralta de Alcofea	582	501	406	394	12	6
Peralta de Calasanz	240	202	151	148	3	4
Peraltilla	206	175	142	138	4	4
Perarrúa	113	99	78	76	2	4
Pertusa	121	110	101	100	1	1
Piracés	106	95	58	57	1	0
Plan	314	258	173	133	40	15
Poleñino	216	196	173	168	5	2
Pozán de Vero	225	196	141	136	5	3
La Puebla de Castro	401	311	242	238	4	6

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Puente de Montañana	119	95	77	76	1	1
Puértolas	217	187	170	170	0	4
Pueyo de Araguás (El)	145	117	91	86	5	1
Pueyo de Santa Cruz	338	288	231	224	7	8
Quicena	300	235	188	180	8	3
Robres	575	495	364	324	40	17
Sabiñánigo	9883	7208	4603	4506	97	87
Sahún	304	259	212	210	2	3
Salas Altas	319	272	169	160	9	2
Salas Bajas	161	143	125	124	1	4
Salillas	107	92	67	56	11	2
Sallent de Gállego	1484	1127	763	744	19	13
San Esteban de Litera	495	448	311	302	9	19
Sangarrén	212	205	159	159	0	4
San Juan de Plan	147	126	85	83	2	4
Santa Cilia	225	180	144	139	5	3
Santa Cruz de la Serós	192	164	134	133	1	2
Santaliestra y San Quílez	99	85	75	74	1	1
Sariñena	4293	3118	2199	2155	44	50
Secastilla	146	124	105	100	5	0
Seira	147	129	95	94	1	0
Sena	516	405	356	344	12	3
Senés de Alcubierre	52	46	34	34	0	1
Sesa	202	173	120	120	0	7
Sesué	116	97	61	57	4	3
Siétamo	675	533	411	392	19	7
Sopeira	107	80	64	62	2	0
Tamarite de Litera	3604	2707	1683	1644	39	34
Tardienta	1005	800	542	525	17	15

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Tella-Sin	260	224	186	184	2	0
Tierz	734	506	375	365	10	7
Tolva	148	118	86	83	3	2
Torla-Ordesa	293	290	253	247	6	5
Torralba de Aragón	113	98	65	63	2	1
Torre la Ribera	106	88	65	65	0	2
Torrente de Cinca	1205	824	454	362	92	77
Torres de Alcanadre	103	104	89	89	0	0
Torres de Barbués	293	257	225	223	2	1
Tramaced	97	92	81	81	0	1
Valfarta	73	65	43	42	1	5
Valle de Bardají	37	48	30	27	3	1
Valle de Lierp	58	54	39	37	2	2
Velilla de Cinca	461	309	261	257	4	8
Beranuy	97	83	48	41	7	6
Viacamp y Litera	43	33	28	28	0	1
Vicién	122	118	85	77	8	1
Villanova	159	115	84	80	4	6
Villanúa	475	359	240	232	8	10
Villanueva de Sigena	434	378	309	301	8	2
Yebra de Basa	142	128	99	96	3	4
Yésero	57	60	45	43	2	4
Zaidín	1837	1159	842	835	7	14
Valle de Hecho	903	757	490	459	31	12
Puente la Reina de Jaca	276	223	158	146	12	5
San Miguel del Cinca	852	672	543	517	26	15
Sotonera (La)	1013	866	613	603	10	4
Lupiñén-Ortilla	373	305	224	215	9	6
Santa María de Dulcis	226	182	140	134	6	6

Aínsa-Sobrarbe	2213	1604	1129	1102	27	21
Hoz y Costean	237	216	162	160	2	1
Vencillón	425	318	231	226	5	5

Datos comunes por municipio. 2015
TERUEL

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Ababuj	65	64	57	51	6	0
Abejuela	41	53	48	47	1	1
Aguatón	18	19	17	17	0	0
Aguaviva	605	445	340	340	0	4
Aguilar del Alfambra	77	55	39	39	0	0
Alacón	314	257	180	170	10	18
Alba	212	184	123	119	4	10
Albalate del Arzobispo	2025	1636	1141	1100	41	54
Albarracín	1059	818	624	602	22	12
Albentosa	279	177	156	155	1	1
Alcaine	72	60	57	56	1	3
Alcalá de la Selva	424	345	315	311	4	1
Alcañiz	16333	11402	7438	7239	199	189
Alcorisa	3433	2570	1938	1907	31	58
Alfambra	587	496	361	338	23	10
Aliaga	358	291	231	231	0	6
Almohaja	21	19	19	19	0	0
Alobras	75	73	56	55	1	1
Alpeñés	19	24	19	15	4	0
Allepuz	117	106	79	79	0	2
Alloza	638	500	342	331	11	13
Allueva	15	15	13	12	1	0
Anadón	24	25	19	18	1	0
Andorra	8148	6215	4116	4025	91	153
Arcos de las Salinas	100	91	79	75	4	0
Arens de Lledó	208	160	132	124	8	3
Argente	217	191	161	159	2	5

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Ariño	775	613	521	514	7	6
Azaila	119	107	61	55	6	3
Bádenas	19	17	10	10	0	0
Báguena	337	287	199	198	1	5
Bañón	154	136	111	110	1	3
Barrachina	137	119	90	84	6	4
Bea	28	25	21	17	4	0
Beceite	583	473	399	391	8	9
Belmonte de San José	120	109	84	80	4	1
Bello	244	218	160	154	6	7
Berge	247	203	166	161	5	8
Bezas	77	57	45	43	2	2
Blancas	152	125	102	100	2	3
Blesa	109	110	99	98	1	1
Bordón	114	94	73	70	3	5
Bronchales	427	365	303	300	3	11
Bueña	62	52	34	34	0	2
Burbáguena	281	237	152	150	2	1
Cabra de Mora	70	70	67	67	0	1
Calaceite	1076	872	633	610	23	37
Calamocha	4469	3228	2112	2071	41	66
Calanda	3920	2802	2038	2008	30	61
Calomarde	88	87	87	86	1	0
Camañas	128	105	85	85	0	1
Camarena de la Sierra	137	109	89	89	0	2
Camarillas	103	72	56	54	2	5
Caminreal	684	530	368	357	11	14
Cantavieja	724	560	436	415	21	29
Cañada de Benatanduz	41	40	38	36	2	0

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Cañada de Verich (La)	102	76	66	63	3	0
Cañada Vellida	37	35	15	8	7	2
Cañizar del Olivar	99	80	71	71	0	0
Cascante del Río	82	74	55	54	1	3
Castejón de Tornos	63	58	37	35	2	0
Castel de Cabra	128	109	81	78	3	1
Castelnou	140	123	104	104	0	5
Castelserás	830	683	542	527	15	14
Castellar (El)	60	56	43	43	0	4
Castellote	754	627	436	391	45	19
Cedrillas	619	453	359	348	11	6
Celadas	399	325	235	226	9	12
Cella	2818	2280	1771	1737	34	40
Cerollera (La)	106	81	64	61	3	3
Codoñera (La)	374	295	253	252	1	13
Corbalán	106	90	83	83	0	0
Cortes de Aragón	61	55	50	49	1	1
Cosa	56	54	41	41	0	0
Cretas	601	468	398	396	2	2
Crivillén	75	86	67	63	4	5
Cuba (La)	45	33	33	33	0	0
Cubla	55	48	42	39	3	0
Cucalón	103	84	55	54	1	3
Cuervo (El)	85	79	79	71	8	0
Cuevas de Almudén	145	82	57	56	1	1
Cuevas Labradas	127	113	99	96	3	2
Ejulve	194	167	137	132	5	1
Escorihuela	160	153	114	112	2	3
Escucha	981	706	591	589	2	10

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Estercuel	230	184	146	141	5	3
Ferreruela de Huerva	64	61	38	28	10	13
Fonfría	30	31	27	27	0	0
Formiche Alto	168	131	114	114	0	4
Fórnoles	78	84	62	61	1	5
Fortanete	201	164	103	88	15	13
Foz-Calanda	269	221	145	123	22	10
Fresneda (La)	468	356	307	304	3	4
Frías de Albarracín	144	108	95	93	2	2
Fuenferrada	62	50	31	31	0	6
Fuentes Calientes	111	93	77	77	0	0
Fuentes Claras	531	445	232	181	51	37
Fuentes de Rubielos	121	80	67	67	0	0
Fuentespalda	299	245	176	167	9	14
Galve	164	109	107	107	0	2
Gargallo	110	85	69	65	4	1
Gea de Albarracín	397	349	268	256	12	18
Ginebrosa (La)	206	169	131	125	6	7
Griegos	142	136	80	79	1	4
Guadalaviar	248	218	154	152	2	4
Gúdar	76	62	48	47	1	0
Híjar	1763	1375	993	982	11	21
Hinojosa de Jarque	136	107	55	52	3	10
Hoz de la Vieja (La)	81	81	60	52	8	1
Huesa del Común	73	67	50	50	0	1
Iglesuela del Cid (La)	462	337	222	210	12	16
Jabaloyas	73	73	63	63	0	0
Jarque de la Val	82	71	44	44	0	1
Jatiel	48	42	33	29	4	3

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Jorcas	37	34	29	28	1	0
Josa	36	27	20	19	1	0
Lagueruela	78	65	62	60	2	0
Lanzuela	30	23	20	19	1	0
Libros	129	125	97	97	0	0
Lidón	54	49	43	43	0	0
Linares de Mora	274	228	206	203	3	2
Loscos	154	147	109	106	3	1
Lledó	169	138	112	108	4	3
Maicas	35	36	23	22	1	0
Manzanera	526	386	302	297	5	9
Martín del Río	437	351	247	245	2	7
Mas de las Matas	1324	1082	788	777	11	7
Mata de los Olmos (La)	268	179	164	163	1	0
Mazaleón	540	420	338	327	11	6
Mezquita de Jarque	117	94	67	66	1	5
Mirambel	117	106	91	88	3	0
Miravete de la Sierra	34	29	24	22	2	0
Molinos	264	212	161	154	7	16
Monforte de Moyuela	63	66	36	26	10	2
Monreal del Campo	2636	1866	1102	1067	35	34
Monroyo	364	281	238	236	2	2
Montalbán	1335	1120	835	824	11	18
Monteagudo del Castillo	55	48	38	36	2	0
Monterde de Albarracín	73	68	49	49	0	1
Mora de Rubielos	1612	1182	853	813	40	71
Moscardón	60	44	41	36	5	1
Mosqueruela	601	488	312	292	20	31
Muniesa	638	458	321	311	10	4

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Noguera de Albarracín	137	128	95	94	1	5
Nogueras	30	27	23	22	1	1
Nogueruelas	214	185	160	156	4	1
Obón	42	40	33	33	0	0
Odón	237	193	113	84	29	27
Ojos Negros	421	356	275	263	12	9
Olba	263	192	141	137	4	5
Oliete	422	320	252	240	12	5
Orihuela del Tremedal	539	442	346	341	5	7
Olmos (Los)	130	102	85	85	0	4
Orrios	140	130	100	98	2	1
Palomar de Arroyos	184	165	128	124	4	8
Pancrudo	117	114	76	71	5	4
Parras de Castellote (Las)	58	58	50	50	0	0
Peñarroya de Tastavins	487	352	243	241	2	12
Peracense	69	68	59	59	0	0
Peralejos	85	78	53	53	0	1
Perales del Alfambra	253	200	149	138	11	4
Pitarque	93	75	53	52	1	2
Plou	46	50	42	42	0	0
Pobo (El)	148	108	97	95	2	0
Portellada (La)	234	204	169	168	1	5
Pozondón	63	60	41	38	3	1
Pozuel del Campo	81	73	46	45	1	6
Puebla de Híjar (La)	965	786	648	646	2	4
Puebla de Valverde (La)	521	397	324	321	3	10
Puertomingalvo	117	91	75	72	3	3
Ráfales	142	110	74	72	2	5
Rillo	106	93	66	66	0	0

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Riodeva	165	145	107	105	2	2
Ródenas	75	60	46	46	0	1
Royuela	227	192	156	144	12	1
Rubiales	51	44	42	42	0	1
Rubielos de la Cérida	41	41	28	17	11	0
Rubielos de Mora	687	517	415	410	5	20
Salcedillo	10	9	9	9	0	0
Saldón	27	26	24	24	0	1
Samper de Calanda	861	713	513	513	0	15
San Agustín	141	121	101	101	0	0
San Martín del Río	179	168	162	160	2	5
Santa Cruz de Nogueras	42	36	24	20	4	1
Santa Eulalia	1111	849	639	630	9	15
Sarrión	1152	775	598	593	5	13
Segura de los Baños	39	40	27	25	2	0
Seno	42	42	33	31	2	6
Singra	76	64	63	63	0	1
Terriente	177	157	125	123	2	5
Teruel	35675	26657	16619	16188	431	427
Toril y Masegoso	32	28	20	20	0	0
Tormón	28	36	28	28	0	0
Tornos	231	204	128	119	9	9
Torralba de los Sisones	170	125	82	77	5	3
Torrecilla de Alcañiz	415	364	303	296	7	3
Torrecilla del Rebollar	142	138	114	112	2	0
Torre de Arcas	83	76	50	49	1	0
Torre de las Arcas	28	22	14	14	0	0
Torre del Compte	142	124	83	73	10	0
Torrelacárcel	197	147	95	91	4	7

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Torre los Negros	94	76	58	40	18	4
Torremocha de Jiloca	126	103	83	83	0	1
Torres de Albarracín	174	156	126	125	1	2
Torrevelilla	208	151	131	127	4	0
Torrijas	45	37	33	33	0	0
Torrijo del Campo	509	404	299	276	23	11
Tramacastiel	74	63	57	57	0	0
Tramacastilla	120	92	87	87	0	4
Tronchón	82	59	49	48	1	0
Urrea de Gaén	494	413	261	206	55	45
Utrillas	3194	2407	1757	1736	21	39
Valacloche	23	27	24	23	1	0
Valbona	198	166	115	113	2	8
Valdealgorfa	650	549	350	329	21	28
Valdecuenca	40	34	21	17	4	0
Valdelinares	90	75	47	45	2	1
Valdeltormo	315	264	201	195	6	8
Valderrobres	2337	1616	1125	1105	20	19
Valjunquera	365	311	244	238	6	3
Vallecillo (El)	50	57	50	48	2	0
Veguillas de la Sierra	23	22	14	13	1	0
Villafranca del Campo	314	255	196	181	15	2
Villahermosa del Campo	104	85	62	62	0	1
Villanueva del Rebollar de la Sierra	52	40	38	33	5	2
Villar del Cobo	190	169	128	127	1	5
Villar del Salz	75	72	57	56	1	1
Villarluengo	194	160	122	113	9	2
Villarquemado	886	755	554	516	38	19

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Villarroya de los Pinares	160	137	115	112	3	2
Villastar	522	371	265	254	11	17
Villel	348	260	209	204	5	3
Vinaceite	274	204	160	157	3	1
Visiedo	137	123	104	102	2	2
Vivel del Río Martín	78	74	56	53	3	2
Zoma (La)	19	29	21	18	3	0

Datos comunes por municipio. 2015
ZARAGOZA

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Abanto	113	113	87	86	1	2
Acered	220	160	125	122	3	0
Agón	155	133	109	108	1	1
Aguarón	796	572	433	422	11	10
Aguilón	260	245	220	216	4	3
Ainzón	1162	935	707	674	33	26
Aladrén	54	47	36	33	3	1
Alagón	7052	5136	3380	3317	63	65
Alarba	153	128	100	100	0	1
Alberite de San Juan	86	71	62	54	8	0
Albeta	153	128	108	104	4	4
Alborge	124	107	87	83	4	1
Alcalá de Ebro	281	230	196	190	6	4
Alcalá de Moncayo	183	162	129	127	2	1
Alconchel de Ariza	82	100	56	55	1	4
Aldehuela de Liestos	50	58	42	42	0	1
Alfajarín	2250	1751	1186	1145	41	12
Alfamén	1475	1004	817	807	10	4
Alforque	70	60	54	52	2	1
Alhama de Aragón	1115	836	588	581	7	2
Almochuel	35	34	29	29	0	0
Almolda (La)	602	542	415	405	10	16
Almonacid de la Cuba	244	226	196	194	2	4
Almonacid de la Sierra	752	623	505	494	11	16
Almunia de Doña Godina (La)	7836	4748	3083	2966	117	68
Alpartir	574	450	352	344	8	16
Ambel	258	232	182	176	6	6

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Anento	105	88	75	75	0	0
Aniñón	757	654	463	452	11	14
Añón de Moncayo	210	233	200	197	3	3
Aranda de Moncayo	186	161	106	99	7	5
Arándiga	369	291	222	218	4	6
Ardisa	70	73	66	66	0	0
Ariza	1185	851	621	606	15	36
Artieda	86	75	57	57	0	0
Asín	105	103	77	75	2	1
Atea	155	145	108	108	0	3
Ateca	2019	1553	1218	1195	23	5
Azuara	630	515	429	403	26	10
Badules	97	93	71	70	1	2
Bagüés	15	13	11	10	1	0
Balconchán	12	15	13	13	0	1
Bárboles	317	264	194	191	3	7
Bardallur	297	232	152	145	7	2
Belchite	1589	1274	933	906	27	22
Belmonte de Gracián	221	181	145	142	3	6
Berdejo	55	49	34	34	0	1
Berrueco	38	35	27	27	0	2
Bijuesca	105	100	76	75	1	2
Biota	1022	859	706	697	9	8
Bisimbre	97	90	71	71	0	1
Boquiñeni	896	697	541	527	14	16
Bordalba	64	60	51	49	2	2
Borja	4931	3650	2469	2423	46	35
Botorrita	506	413	289	270	19	10
Brea de Aragón	1734	1410	994	973	21	17

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Bubierca	76	77	57	56	1	0
Bujaraloz	1021	792	596	586	10	10
Bulbuente	239	181	140	135	5	6
Bureta	258	214	191	190	1	3
Burgo de Ebro (El)	2381	1816	1239	1196	43	66
Buste (El)	68	63	57	53	4	2
Cabañas de Ebro	536	453	386	373	13	5
Cabolafuente	39	55	41	39	2	1
Cadrete	3538	2632	1741	1672	69	47
Calatayud	20658	14528	9317	9070	247	226
Calatorao	2895	2034	1438	1403	35	22
Calcena	78	79	68	68	0	0
Calmarza	76	67	53	52	1	1
Campillo de Aragón	153	127	98	96	2	2
Carenas	175	177	139	138	1	3
Cariñena	3457	2315	1680	1642	38	41
Caspe	9927	6493	4281	4187	94	148
Castejón de Alarba	84	87	68	64	4	1
Castejón de las Armas	105	96	82	82	0	0
Castejón de Valdejasa	237	227	168	151	17	4
Castiliscar	292	252	201	193	8	2
Cervera de la Cañada	316	264	240	231	9	0
Cerveruela	37	32	25	23	2	0
Cetina	666	534	435	418	17	7
Cimballa	114	103	89	89	0	0
Cinco Olivas	108	87	69	67	2	4
Clarés de Ribota	77	77	64	64	0	0
Codo	204	181	135	126	9	8
Codos	199	178	125	123	2	4

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Contamina	39	32	21	20	1	0
Cosuenda	377	326	265	257	8	16
Cuarte de Huerva	11589	8143	5222	5093	129	50
Cubel	184	160	106	105	1	0
Las Cuerlas	51	50	33	33	0	0
Chiprana	514	325	273	269	4	5
Chodes	135	102	69	63	6	4
Daroca	2193	1675	1250	1223	27	22
Ejea de los Caballeros	16870	12536	8293	8100	193	105
Embid de Ariza	49	46	39	38	1	0
Encinacorba	235	189	137	134	3	3
Épila	4593	3161	2401	2380	21	42
Erla	375	340	240	234	6	8
Escatrón	1113	885	635	621	14	23
Fabara	1231	880	650	611	39	32
Farlete	407	359	302	297	5	26
Fayón	348	313	266	264	2	6
Fayos (Los)	153	140	120	119	1	0
Figueruelas	1263	987	784	769	15	12
Fombuena	54	47	36	36	0	0
Frago (El)	104	105	74	70	4	1
Frasno (El)	439	372	284	276	8	7
Fréscano	207	188	158	153	5	6
Fuendejalón	859	675	535	523	12	9
Fuendetodos	153	129	109	107	2	0
Fuentes de Ebro	4643	3305	2263	2188	75	68
Fuentes de Jiloca	243	192	140	134	6	5
Gallocanta	158	129	96	92	4	3
Gallur	2779	2230	1604	1570	34	27

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Gelsa	1122	928	694	681	13	24
Godojos	36	52	36	31	5	3
Gotor	347	281	228	225	3	9
Grisel	67	73	65	65	0	0
Grisén	636	481	396	383	13	10
Herrera de los Navarros	565	430	330	308	22	5
Ibdes	483	385	304	299	5	2
Illueca	3159	2461	1615	1573	42	46
Isuerre	33	31	25	24	1	0
Jaraba	329	254	195	192	3	0
Jarque	501	397	287	283	4	1
Jaulín	268	236	148	142	6	16
Joyosa (La)	1007	770	522	491	31	24
Lagata	133	122	100	96	4	1
Langa del Castillo	136	128	100	88	12	2
Layana	119	97	69	61	8	2
Lécera	730	595	460	454	6	15
Leciñena	1234	1036	803	762	41	30
Lechón	53	50	41	38	3	0
Letux	379	331	286	283	3	3
Litago	174	168	142	137	5	2
Lituénigo	126	116	93	92	1	4
Lobera de Onsella	42	36	29	29	0	0
Longares	898	581	403	392	11	5
Longás	35	36	33	31	2	0
Lucena de Jalón	252	202	130	122	8	7
Luceni	1014	804	542	511	31	23
Luesia	307	334	272	271	1	3
Luesma	47	41	25	24	1	2

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Lumpiaque	916	690	484	467	17	1
Luna	776	668	513	500	13	12
Maella	1958	1483	1053	999	54	43
Magallón	1183	963	762	740	22	16
Mainar	162	122	100	100	0	1
Malanquilla	112	111	91	90	1	0
Maleján	300	223	179	172	7	4
Malón	364	300	252	245	7	12
Maluenda	1080	733	605	595	10	10
Mallén	3399	2432	1742	1709	33	32
Manchones	116	128	114	111	3	0
Mara	178	147	125	123	2	1
María de Huerva	5359	3691	2297	2190	107	74
Mediana de Aragón	473	404	254	239	15	20
Mequinenza	2393	1827	1238	1187	51	58
Mesones de Isuela	295	264	215	211	4	5
Mezalocha	241	233	189	182	7	5
Mianos	30	35	34	34	0	0
Miedes de Aragón	464	372	295	286	9	2
Monegrillo	440	387	257	246	11	22
Moneva	111	111	90	90	0	0
Monreal de Ariza	233	200	126	115	11	11
Monterde	168	241	215	212	3	1
Montón	114	99	82	78	4	1
Morata de Jalón	1209	1041	766	746	20	5
Morata de Jiloca	236	264	229	228	1	1
Morés	379	322	277	274	3	8
Moros	406	311	193	181	12	6
Moyuela	265	267	224	221	3	2

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Mozota	121	119	87	86	1	5
Muel	1375	1022	764	748	16	22
Muela (La)	4948	3522	2145	2070	75	44
Munébrega	420	342	292	286	6	1
Murero	133	124	93	87	6	4
Murillo de Gállego	183	133	108	106	2	1
Navardún	43	41	33	32	1	2
Nigüella	80	69	50	40	10	1
Nombrevilla	37	32	25	24	1	0
Nonaspe	1016	736	532	501	31	25
Novallas	931	738	575	562	13	24
Novillas	586	481	281	268	13	21
Nuévalos	332	247	216	203	13	2
Nuez de Ebro	843	650	467	444	23	20
Olvés	106	94	69	65	4	4
Orcajo	57	56	46	39	7	1
Orera	131	113	99	98	1	2
Orés	110	97	80	78	2	1
Oseja	48	55	43	41	2	2
Osera de Ebro	424	344	236	230	6	9
Paniza	729	552	462	455	7	8
Paracuellos de Jiloca	568	461	367	356	11	5
Paracuellos de la Ribera	175	160	128	126	2	0
Pastriz	1310	1043	799	774	25	27
Pedrola	3622	2490	1698	1655	43	59
Pedrosas (Las)	110	94	65	63	2	3
Perdiguera	613	466	318	262	56	24
Piedratajada	113	110	78	75	3	0
Pina de Ebro	2567	1840	1265	1231	34	43

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Pinseque	3625	2561	1641	1607	34	21
Pintanos (Los)	44	43	43	43	0	0
Plasencia de Jalón	370	282	220	218	2	4
Pleitas	43	43	39	38	1	1
Plenas	120	104	91	89	2	1
Pomer	34	27	14	14	0	2
Pozuel de Ariza	23	24	16	14	2	2
Pozuelo de Aragón	299	243	185	179	6	18
Pradilla de Ebro	584	457	329	312	17	11
Puebla de Albortón	127	117	90	89	1	1
Puebla de Alfindén (La)	5864	4107	2566	2498	68	71
Puendeluna	51	52	42	42	0	0
Purujosa	39	34	23	23	0	1
Quinto	2055	1662	1243	1225	18	18
Remolinos	1149	934	712	693	19	14
Retascón	75	75	59	52	7	0
Ricla	3203	1781	1065	1040	25	23
Romanos	107	95	67	63	4	1
Rueda de Jalón	344	281	215	201	14	10
Ruesca	73	63	46	40	6	5
Sádaba	1460	1194	852	812	40	14
Salillas de Jalón	324	266	181	169	12	28
Salvatierra de Esca	211	178	144	144	0	1
Samper del Salz	106	124	115	115	0	0
San Martín de la Virgen de Moncayo	281	243	195	185	10	4
San Mateo de Gállego	3093	2349	1546	1501	45	56
Santa Cruz de Grío	133	114	100	100	0	0
Santa Cruz de Moncayo	137	105	77	69	8	3

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Santa Eulalia de Gállego	127	107	84	84	0	1
Santed	66	63	55	55	0	0
Sástago	1221	1049	737	715	22	27
Sabiñán	755	615	447	437	10	13
Sediles	110	96	76	72	4	2
Sestrica	413	346	281	278	3	5
Sierra de Luna	273	217	175	172	3	3
Sigüés	105	97	78	77	1	1
Sisamón	38	43	31	30	1	0
Sobradiel	1083	823	607	571	36	10
Sos del Rey Católico	629	527	400	376	24	15
Tabuenca	369	321	234	227	7	9
Talamantes	59	53	39	39	0	3
Tarazona	10864	8347	5809	5711	98	126
Tauste	7027	5299	3400	3295	105	65
Terrer	532	447	346	335	11	9
Tierga	197	182	149	148	1	1
Tobed	230	229	166	163	3	3
Torralba de los Frailes	88	84	75	74	1	1
Torralba de Ribota	189	177	157	153	4	5
Torralbilla	57	58	39	35	4	0
Torrehermosa	71	90	54	53	1	0
Torrelapaja	35	35	34	32	2	0
Torrellas	275	235	163	155	8	10
Torres de Berrellén	1492	1196	891	867	24	15
Torrijo de la Cañada	251	217	154	154	0	2
Tosos	208	182	149	148	1	2
Trasmoz	75	63	55	55	0	0
Trasobares	137	132	93	90	3	1

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Uncastillo	688	610	399	392	7	8
Undués de Lerda	56	51	43	42	1	4
Urrea de Jalón	398	298	198	190	8	4
Urriés	38	37	29	28	1	1
Used	294	262	198	193	5	5
Utebo	18429	13011	7910	7730	180	128
Valdehorna	27	31	24	20	4	0
Val de San Martín	71	71	48	48	0	2
Valmadrid	141	111	84	82	2	1
Valpalmas	144	136	129	127	2	0
Valtorres	87	59	46	46	0	1
Velilla de Ebro	241	210	170	166	4	2
Velilla de Jiloca	128	96	68	66	2	1
Vera de Moncayo	392	342	307	305	2	4
Vierlas	105	80	61	59	2	5
Vilueña (La)	106	79	54	52	2	1
Villadoz	94	80	62	60	2	4
Villafeliche	200	172	137	134	3	3
Villafranca de Ebro	820	661	461	455	6	9
Villalba de Perejil	102	84	68	66	2	0
Villalengua	360	286	216	208	8	4
Villanueva de Gállego	4616	3397	2213	2120	93	65
Villanueva de Jiloca	52	51	45	45	0	0
Villanueva de Huerva	511	411	316	312	4	3
Villar de los Navarros	111	101	63	60	3	7
Villarreal de Huerva	241	152	140	139	1	0
Villarroya de la Sierra	521	448	361	354	7	5
Villarroya del Campo	83	76	56	53	3	2
Vistabella	47	45	44	43	1	0

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CENSO	V. VÁLIDOS	V. CANDID.	V. BLANCO	V. NULOS
Zaida (La)	481	396	313	308	5	0
Zaragoza	666058	501928	325776	319631	6145	3144
Zuera	7742	5617	3890	3774	116	88
Biel	157	148	102	96	6	2
Marracos	97	89	82	81	1	3
Villamayor de Gállego	2820	2257	1705	1640	65	19

ANEXO III

Resultados electorales por municipio. 2015
HUESCA

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP[34]		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	v[35]	c[36]	v	c	v	c	v	c	v	c	v	c	v	c
Abiego	0	0	52	2	126	5								
Abizanda			55	3	53	2			0	0				
Adahuesca	64	1	60	2	40	1					34	1	23	0
Agüero	25	0	58	4	35	1								
Aísa	23	0	49	2	115	5								
Aínsa-Sobrarbe	228	2	264	3	363	4	173	2	74					
Albalate de Cinca	110	1	323	5	187	3								
Albalatillo	87	5	13	0	37	0								
Albelda			105	2	197	3	124	2	43	0				
Albero Alto	5	0	42	1	29	4								
Albero Bajo	13	0	34	1	44	4								
Alberuela de Tubo			102	3	154	4								
Alcalá de Gurrea	86	3	60	2	65	2								
Alcalá del Obispo			115	4	113	3								
Alcampell	64	1	77	1	282	5	42	0						
Alcolea de Cinca	288	5	113	1	159	2	76	1						
Alcubierre	102	3			160	4								
Alerre	40	1	27	0	92	4								
Alfántega	51	4	11	0	38	1								
Almudévar			534	5	599	5			204	1				

34 Aragón Sí Puede.

35 V: Votos en cifras absolutas obtenidos por la candidatura en el municipio.

36 C: Concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Almunia de San Juan	10	0	101	2	233	5			44	0				
Almuniente			195	3	200	4								
Alquézar	7	0	23	1	119	6								
Altorricón	57	0	218	3	482	6								
Angüés					148	7								
Ansó					162	7								
Antillón	46	1	48	1	61	3								
Aragüés del Puerto	33	1	2	0	45	4								
Arén					132	7								
Argavieso	0	0	56	4	7	1								
Arguis	37	2	42	1	31	1			21	1				
Ayerbe	50	0	230	3	301	5			112	1				
Azanuy-Alins	54	3	25	0	47	2			5	0				
Azara	15	0	45	1	69	4								
Azlor	16	0	35	1	50	4								
Baélls	29	4	10	0	28	1								
Bailo			64	2	141	5								
Baldellou	9	0	0	0	59	3			4	0				
Ballobar	61	0	259	3	304	4								
Banastás			109	4	80	3								
Barbastro[37]	727	1	1917	5	3132	8	601	1	362	0	221	0	826	2
Barbués	1	0	31	2	31	1								
Barbuñales	5	1	11	1	39	1								
Bárcabo	13	0	20	1	56	4			18	0				
Belver de Cinca	206	3	183	2	314	4								
Benabarre	6	0	213	4	242	4					84	1		

37 Compromiso por Barbastro: 327 votos / 0 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Benasque	394	5	291	3	191	2	107	1	34	0			45	0
Beranuy	17	1	29	1	17	1								
Berbegal			123	3	143	4								
Bielsa					180	5			76	2				
Bierge	9	0	58	3	87	2	43	0						
Biescas	402	5	130	1	266	3								
Binaced	310	3	154	1	404	5								
Binéfar	444	1	1339	5	1258	4	924	3	134	0				
Bisaurri	6	0	61	4	30	1			8	0				
Biscarrués			60	1	8	0			80	4				
Blecua y Torres			51	1	63	4								
Boltaña	86	2	158	3	167	3			85	1				
Bonansa	0	0	0	0	48	3								
Borau	5	0	26	1	41	2								
Broto	57	1			171	4			71	2				
Caldearenas	35	1	34	1	33	2			32	1				
Campo	154	6			38	1								
Camporrélls			20	0	57	5			2	0				
Canal de Berdún			72	2	150	5								
Candasnos			140	4	119	3								
Canfranc			37	0	245	6			48	1				
Capdesaso	25	1	17	0	49	4								
Capella	145	5			83	2								
Casbas de Huesca	96	3	80	3	34	1								
Castejón del Puente	62	2	125	4	41	1								
Castejón de Monegros	28	0	124	3	195	4			37	0				
Castejón de Sos	227	5	15	0	89	1					78	1		
Castelflorite	1	0	24	1	59	3					32	1		

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Castiello de Jaca	16	0	35	1	67	4								
Castigaleu	18	2	7	0	28	1								
Castillazuelo	38	1	10	0	78	4					15	0		
Castillonroy	114	3	39	1	117	3								
Colungo	2	0	11	0	43	5								
Chalamera	5	0	43	4	28	1								
Chía	20	1	18	0	39	2								
Chimillas	26	1	69	2	128	4								
Esplús			99	2	240	5								
Estada	24	0	79	3	33	1			45	1				
Estadilla	27	0	68	1	292	4	143	2						
Estopiñán del Castillo	18	0	55	4	30	1			0	0				
Fago	13	1												
Fanlo	59	4	7	0	41	1			5	0				
Fiscal			44	1	178	6								
Fonz	110	2	52	0	272	4			106	1				
Foradada del Toscar	67	1	61	2	77	2								
Fraga[38]	410	1	1919	6	2080	7	284	0	67	0	419	1	489	1
Fueva (La)[39]			77	1	226	4								
Gistaín	67	4			21	0			22	1				
Grado (El)	91	2	100	3	84	2								
Grañén	67	0	526	5	385	4								
Graus	193	1	834	6	317	2					277	2	57	0
Gurrea de Gállego[40]	172	2	342	4	157	1							77	0

38 Compromiso por Fraga: 446 votos / 1 concejal.

39 Agrupación de Electores de La Fueva: 91 votos / 2 concejales.

40 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 206 votos / 2 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Hoz de Jaca	42	1	0	0	1	0								
Hoz y Costean	14	0	31	0	89	4			34	1				
Huerto	32	0	39	1	61	4			30	0				
Huesca[41]	1044	0	7586	9	6101	8	3336	4	1022	0	2145	2	2242	2
Ibieca	3	0	40	5	4	0								
Igriés	210	5	71	1	41	1								
Ilche	54	2	72	3	30	0								
Isábena	21	1	100	5	31	1								
Jaca	703	2	1525	5	2084	6	605	1	684	2	343	1	300	0
Jasa	21	2			38	3								
Labuerda	23	0	19	0	72	5			5	0				
Laluenga	46	1	38	0	70	4								
Lalueza	78	1	98	1	352	7	48	0						
Lanaja			197	3	445	6								
Laperdiguera	27	1	32	2	22	0								
Lascellas-Ponzano	49	3	20	0	46	1			42	1				
Lascuarre	36	1	51	4	12	0			3	0				
Laspaúles	25	1	103	4	42	2								
Laspuña			136	4	91	3								
Loarre	111	4			105	3								
Loporzano	84	2	140	3	86	2								
Loscorrales	4	0	52	5	18	0								
Lupiñén-Ortilla			116	4	99	3								
Monesma y Cajigar	35	2	30	1	11	0								
Monflorite-Lascasas	65	2	31	1	98	4								
Montanuy	4	0	38	0	92	5			21	0				

41 UPyD: 227 votos / 0 concejales. EB (Escaños en Blanco): 229 votos / 0 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Monzón[42]	1108	2	1945	5	2234	6	1244	3	317	0			530	1
Naval	84	4	19	0	44	2					21	1		
Novales	52	4	16	0	27	0							35	1
Nueno			119	3	157	4								
Olvena	0	0	21	2	6	1								
Ontiñena	125	2	267	5	13	0								
Osso de Cinca			237	4	174	3								
Palo			0	0	15	1								
Panticosa			302	5	175	2								
Peñalba	138	2	261	5	45	0			46	0				
Peñas de Riglos (Las)	29	1	25	1	57	3					51	2		
Peralta de Alcofea			230	4	164	3								
Peralta de Calasanz	48	2	14	0	91	3								
Peraltilla	43	0	105	5	8	0								
Perarrúa	59	5	4	0	7	0								
Pertusa	54	3	52	1	45	1								
Piracés	28	1	23	1	35	3								
Plan					133	7								
Poleñino	1	0	113	4	50	1								
Pozán de Vero	29	0	61	1	82	4								
Puebla de Castro (La)	58	2	57	1	123	4								
Puente de Montañana	1	0	15	1	54	4								
Puente la Reina de Jaca			123	6	23	1								
Puértolas			72	1	89	4			12	0				
Pueyo de Araguás (El)			19	1	62	4			8	0				
Pueyo de Santa Cruz			125	4	99	3								

42 EB (Escaños en Blanco): 282 votos / 0 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Quicena	75	3	94	4	11	0								
Robres			135	3	189	4								
Sabiñánigo	1281	4	520	1	1641	6	748	2	227	0			89	0
Sahún	118	5	45	1	47	1								
Salas Altas			35	1	95	5					30	1		
Salas Bajas	59	1	55	0	59	4					13	0		
Salillas	1	0	43	4	7	1								
Sallent de Gállego	199	3	314	4	117	1			114	1				
San Esteban de Litera					302	7								
San Miguel del Cinca	0	0	183	2	334	5								
Sangarrén	81	1	90	3	66	1								
San Juan de Plan[43]			6	0	26	1			1	0				
Santa Cilia	51	0	19	0	64	1			71	4				
Santa Cruz de la Serós	41	1	27	0	74	4								
Santa María de Dulcis	11	0	20	1	102	4								
Santaliestra y San Quílez	24	0	24	0	36	1			31	2				
Sariñena	756	5	340	2	718	4	115	0	149	0	77	0		
Secastilla	7	0	53	2	51	3								
Seira	21	0	44	3	33	2								
Sena			162	3	182	4								
Senés de Alcubierre	29	1	0	0	5	0								
Sesa	3	0	31	1	77	4								
Sesué	3	0	8	0	33	5								
Siétamo[44]	95	2	109	2	40	0								

43 Agrupación de Electores San Juan de Plan: 53 votos / 4 concejales.

44 Agrupación de Electores Guatizalema: 148 votos / 3 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Sopeira	1	0	1	0	50	5								
Sotonera (La)	159	3	182	3	158	2	104	1						
Tamarite de Litera	96	0	519	4	816	7			100	0			113	0
Tardienta	187	3	64	1	156	3			118	2				
Tella-Sin	139	6	6	0	39	1								
Tierz			76	1	289	6								
Tolva	25	2	3	0	44	3								
Torla-Ordesa			132	4	90	3			25	0				
Torralba de Aragón	32	2	35	1	43	1			26	1				
Torre la Ribera	30	1	8	0	39	4			1	0				
Torrente de Cinca					362	9								
Torres de Alcanadre	46	1	32	2	52	2								
Torres de Barbués			81	2	142	5								
Tramaced	0	0	40	2	40	1								
Valfarta	40	3	0	0	1	0								
Valle de Bardají			0	0	27	1								
Valle de Hecho	99	1	70	1	215	4			75	1				
Valle de Lierp	14	1	4	0	23	2								
Velilla de Cinca	137	4	86	2	34	1								
Vencillón			67	2	159	5								
Viacamp y Litera	0	0	0	0	22	3								
Vicién	2	0	24	1	42	4								
Villanova	13	0	16	0	48	5			5	0				
Villanúa			58	1	174	6								
Villanueva de Sigena[45]	131	3			41	1								

45 Agrupación Independiente de Electores Villanueva Ilusiona: 129 votos / 3 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CAMBIAR		CHA		ASP		C'S	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Yebra de Basa	17	1	17	0	62	4								
Yésero	10	1	6	0	30	2								
Zaidín	130	1	224	2	481	6								

Resultados electorales por municipio. 2015
TERUEL

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA[46]	
NOMBRE MUNICIPIO	V[47]	C[48]	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Ababuj	22	1	19	1	23	1								
Abejuela	29	2	0	0	18	1								
Aguatón			3	0	14	1								
Aguaviva	143	3	32	0							165	4		
Aguilar del Alfambra	23	1	25	1	14	1								
Alacón	70	3			100	4								
Alba	35	1	59	4	39	0	14	0						
Albalate del Arzobispo	107	1	319	3	674	7								
Albarracín	224	4	58	1	155	2	165	2						
Albentosa	26	1	42	2	87	4								
Alcaine	26	2			16	1								
Alcalá de la Selva	111	3	123	3	71	1					6	0		
Alcañiz[49]	1098	3	2668	7	1333	3	218	0	387	1	1335	3		
Alcorisa	271	1	544	4	697	5	123	0			272	1		
Alfambra	199	4	49	1	90	2								
Aliaga	155	5	20	0	56	2								
Almohaja	19	1							0	0				
Alobras	19	1	31	2										
Alpeñés			15	1										
Allepuz[50]			16	1	9	0								

46 Compromiso con Aragón.

47 V: Votos en cifras absolutas obtenidos por la candidatura en el municipio.

48 C: Concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

49 GBA (Ganemos Bajo Aragón): 200 votos / 0 concejales.

50 UxA (Unidos x Allepuz): 60 votos / 4 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Alloza	246	6	38	0	47	1								
Allueva	0	0	12	1										
Anadón			18	1										
Andorra[51]	516	2	700	2	936	3	387	1			1183	4		
Arcos de las Salinas	11	0	53	2	21	1								
Arens de Lledó			45	1	72	4								
Argente	49	1	75	3	55	1								
Ariño	6	0	253	3	255	4								
Azaila	8	1	6	0	36	4								
Bádenas	0	0	0	0	10	1								
Báguena	64	2	43	2	56	2	35	1						
Bañón	98	5			6	0								
Barrachina	6	0	56	5	4	0								
Bea	2	0	14	1	1	0								
Beceite			198	4	193	3								
Belmonte de San José	7	0	50	4	49	1	6	0						
Bello	68	4	39	1	29	0	31	0						
Berge	29	0	48	1	82	4								
Bezas	9	0	1	0	33	1								
Blancas	59	3			3	0			44	2				
Blesa	4	0	40	1	1	0							56	4
Bordón	55	5	4	0	4	0								
Bronchales			43	1	93	2	79	2	85	2				
Bueña	13	1	1	0	19	2								
Burbáguena	89	4	20	1			41	2						
Cabra de Mora	28	2	25	1	16	0								

51 AB (Asamblea Abierta de Andorra): 303 votos / 1 concejal.

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Calaceite			328	5	282	4								
Calamocha	595	3	498	3	532	3	177	1					269	1
Calanda	268	1	646	4	1094	6								
Calomarde	11	1	45	2	2	0								
Camañas	43	2	22	1	51	2								
Camarena de la Sierra	20	0	57	4	25	0					27	1		
Camarillas	18	2	32	3	4	0	3	0						
Caminreal	126	2	142	3	89	2								
Cantavieja	65	1	212	4	138	2								
Cañada de Benatanduz	24	2	0	0			10	1						
Cañada de Verich (La)	34	4	5	0	28	1								
Cañada Vellida	8	1												
Cañizar del Olivar	37	2	1	0	30	1							4	0
Cascante del Río	12	1	30	2	9	0	7	0						
Castejón de Tornos	35	3												
Castel de Cabra			19	1	45	4							10	0
Castelnou	47	4	35	1	20	0	20	0			32	0		
Castelserás	71	1	238	3	218	3								
Castellar (El)	20	1	21	2	2	0								
Castellote	276	5	115	2										
Cedrillas			125	2	223	5								
Celadas			157	5	69	2								
Cella	159	1	665	4	714	5					199	1		
Cerollera (La)	2	0	15	0	51	5								
Codoñera (La)	170	5			82	2								
Corbalán[52]	13	0	38	4	22	0								

52 PNP (Por Nuestro Pueblo): 14 votos / 1 concejal.

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Cortes de Aragón			25	2	23	1								
Cosa	6	0	24	3			4	0						
Cretas	49	1	210	4	83	1	54	1						
Crivillén	59	2	2	0	3	1	0	0						
Cuba (La)	6	0	12	1	19	2								
Cubla	11	1	26	2	6	0								
Cucalón	42	4			8	1								
Cuervo (El)	4	0	32	2	20	1								
Cuevas de Almudén			5	0	38	3	38	1					22	1
Cuevas Labradas	17	1	64	3	54	1								
Ejulve	27	0	90	1	46	2	53	1			45	1		
Escorihuela	35	0	27	1	5	0							57	4
Escucha[53]			107	1	66	0	268	4						
Estercuel	28	0	27	1	81	4							16	0
Ferreruela de Huerva	28	1												
Fonfría	27	1												
Formiche Alto	54	4	26	0	42	1								
Fórnoles	27	1	31	2	1	0								
Fortanete	25	1	59	1					40	1				
Foz-Calanda					123	7								
Fresneda (La)	126	3	128	3	50	1								
Frías de Albarracín	43	2	22	0	44	3	2	0					24	0
Fuenferrada	5	0	25	3	1	0							0	0
Fuentes Calientes	15	0	28	1	41	2	43	1			19	1		
Fuentes Claras	181	7												
Fuentes de Rubielos	0	0	0	0	31	1					34	4		

53 CSIE (Candidatura Socialista Independiente de Escucha): 148 votos / 2 concejales.

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Fuentespalda	109	5			58	2								
Galve[54]	48	2	56	2	34	1	4	0						
Gargallo	13	1	7	0	2	0	0	0					42	4
Gea de Albarracín	147	4	43	1	66	2								
Ginebrosa (La)	73	4	8	0	26	1	6	0						
Griegos	21	1	8	0	45	1	38	1	27	2				
Guadalaviar	52	2	35	0	67	3	0	0						
Gúdar	37	2	10	1										
Híjar[55]	67	0	478	5	141	1					277	3		
Hinojosa de Jarque			5	0	43	5							4	0
Hoz de la Vieja (La)					19	1					44	1		
Huesa del Común	20	1			16	1			23	1			0	0
Iglesuela del Cid (La)	24	0	57	2	129	5								
Jabaloyas	6	0	0	0	57	1								
Jarque de la Val	3	0	1	0	17	1							29	2
Jatiel	9	0	1	0	19	1								
Jorcas	9	0	19	1										
Josa					19	1								
Lagueruela	14	0			39	3								
Lanzuela	14	1	5	0										
Libros	8	0	66	4	39	1	7	0					22	0
Lidón			33	2	10	1								
Linares de Mora	72	2	131	5										
Loscos	53	3	21	1	34	1								
Lledó	68	4	27	1			9	0						

54 EB (Escaños en Blanco): 0 votos / 0 concejales.

55 YA: 19 votos / 0 escaños.

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Maicas					22	1								
Manzanera	85	2	79	2	133	3								
Martín del Río	52	1			153	5							40	1
Mas de las Matas	174	2	270	3	310	4					23	0		
Mata de los Olmos (La)	64	3			99	4								
Mazaleón	61	1	117	3	149	3								
Mezquita de Jarque			12	0	40	3							30	2
Mirambel	17	1	17	0	55	4								
Miravete de la Sierra	4	0	18	1										
Molinos	72	3	82	4										
Monforte de Moyuela	20	3												
Monreal del Campo	114	1	444	5	509	5								
Monroyo	62	2	23	0	151	5								
Montalbán	324	4	41	0	223	3	37	0			90	1	109	1
Monteagudo del Castillo	4	0	32	1										
Monterde de Albarracín	3	0	2	0	31	2	7	1						
Mora de Rubielos	366	4	120	1	327	4								
Moscardón	24	1	12	0										
Mosqueruela	139	3	153	4										
Muniesa	46	1	118	3	104	2							43	1
Noguera de Albarracín	33	1	52	3	43	1	30	0						
Nogueras	22	1					0	0						
Nogueruelas	75	2	20	0	71	3								
Obón[56]	11	2			23	1								
Odón	61	3	14	1	42	1								
Ojos Negros	138	4			125	3								

56 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 8 votos / 0 concejales.

NOMBRE MUNICIPIO	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Olba	38	2	23	1	76	4								
Oliete	94	3			146	4								
Olmos (Los)	38	4	30	1	10	0					17	0		
Orihuela del Tremedal	114	2	115	3	105	2	7	0						
Orrios	23	1	57	2	45	2								
Palomar de Arroyos	89	1	43	1	62	2							36	1
Pancrudo	40	2	6	0	30	2	33	1						
Parras de Castellote (Las)	36	3	8	0	2	0								
Peñarroya de Tastavins	128	4	39	1	74	2								
Peracense	33	2			32	1			9	0				
Peralejos	17	1	21	2	12	0								
Perales del Alfambra	34	1	36	2	68	4								
Pitarque	23	2	27	1	21	0								
Plou	19	1			0	0							21	2
Pobo (El)	1	0	67	4	4	0	33	1						
Portellada (La)	96	4	62	1	33	0	5	0						
Pozondón	1	0	34	1			3	0						
Pozuel del Campo	26	2	13	0	16	1								
Puebla de Híjar (La)	21	0	85	1	123	1					417	5		
Puebla de Valverde (La)	64	1	170	4	87	2								
Puertomingalvo	7	0	18	1	50	4								
Ráfales	50	5	10	0			14	0						
Rillo	38	3	30	1	23	1								
Riodeva	73	4	17	1	5	0								
Ródenas	0	0	12	1	34	2								
Royuela	59	3	39	1	14	0	39	0					48	1
Rubiales	13	1	25	2					2	0				

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Rubielos de la Cérida	14	3												
Rubielos de Mora	122	2	30	0	258	5								
Salcedillo			9	1										
Saldón	4	0	3	0	17	1								
Samper de Calanda	85	1	132	2	296	4								
San Agustín	47	4	13	0	23	1					16	0		
San Martín del Río	19	0	5	0	96	5	20	0						
Santa Cruz de Nogueras	20	1												
Santa Eulalia	67	1	240	4	277	4					46	0		
Sarrión	134	2	90	1	216	4	153	2						
Segura de los Baños					1	0							24	1
Seno	27	3	2	0	0	0								
Singra	9	0	23	1	26	2								
Terriente	68	4	47	1	10	0	7	0						
Teruel[57]	1685	2	5356	8	3290	5	1252	1	1581	2	2492	3	339	0
Toril y Masegoso			1	0	15	1	4	0						
Tormón	8	0	20	1										
Tornos	8	0			83	5	32	0						
Torralba de los Sisones	55	5			3	0								
Torrecilla de Alcañiz			136	3	160	4								
Torrecilla del Rebollar	29	0	53	3	42	2	1	0						
Torre de Arcas	37	2	1	0	15	1								
Torre de las Arcas					14	1								
Torre del Compte			59	4	9	0	11	1						
Torrelacárcel	6	0	18	1	60	4	10	0			18	0		

57 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 60 votos / 0 concejales. EB (Escaños en Blanco) 133 votos / 0 concejales.

NOMBRE MUNICIPIO	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Torre los Negros	32	2	10	1										
Torremocha de Jiloca	29	1	47	4	26	0	16	0						
Torres de Albarracín	52	3	25	0	2	0	0	0	46	2	12	0		
Torrevelilla	38	1	23	0	70	4	1	0						
Torrijas	13	1	15	2							7	0		
Torrijo del Campo	149	4			127	3								
Tramacastiel	33	2	3	0	21	1								
Tramacastilla	14	0	47	4	8	0	6	0	16	1			7	0
Tronchón	34	1	22	1	17	1								
Urrea de Gaén			206	7										
Utrillas	111	0	69	0	689	5	58	0			90	0	719	6
Valacloche	21	1	2	0										
Valbona	31	0	81	4	34	1								
Valdealgorfa	132	3	197	4										
Valdecuenca			17	1										
Valdelinares	5	0	31	2	10	1								
Valdeltormo	99	4	80	3	16	0								
Valderrobres	126	1	577	6	148	1	254	3						
Valjunquera	67	2	46	1	120	4	5	0						
Vallecillo (El)	0	0	36	1			12	0						
Veguillas de la Sierra	0	0	13	1										
Villafranca del Campo	79	3	69	3	33	1								
Villahermosa del Campo	48	4			9	1								
Villanueva del Rebollar de la Sierra	30	3			0	0								
Villar del Cobo	45	2	52	2	34	1	10	0						
Villar del Salz	21	1	28	2	8	0								
Villarluengo	56	1	60	3	45	1								

	PAR		PP		PSOE		CHA		C'S		G:IU-LV		CCA	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Villarquemado			200	3	316	4								
Villarroya de los Pinares	61	4	29	0	27	0			37	1				
Villastar	23	0	62	2	61	2	108	3						
Villel	80	3	32	1	67	2			25	1				
Vinaceite	30	1	73	4	16	0			38	2				
Visiedo	37	1	41	2	60	2								
Vivel del Río Martín	8	0	29	2	12	1							0	0
Zoma (La)			0	0	18	1								

Resultados electorales por municipio. 2015
ZARAGOZA

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V[58]	C[59]	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Abanto	73	5	13	0								
Acered	13	0	33	1					0	0	73	4
Agón	5	0	53	4					32	0	33	1
Aguarón	120	2	217	4					85	1		
Aguilón	131	4	85	3								
Ainzón	299	4	375	5								
Aladrén[60]	3	0	7	0								
Alagón[61]	289	1	1096	5	479	2			409	1	816	3
Alarba	41	2	40	3							38	0
Alberite de San Juan	3	0	1	0							43	3
Albeta	4	0	90	5					7	0		
Alborge	6	0	53	4					42	1	5	0
Alcalá de Ebro	44	1	119	5							27	1
Alcalá de Moncayo	37	1	22	0							72	4
Alconchel de Ariza	1	0	53	3							0	0
Aldehuela de Liestos	6	0	36	1								
Alfajarín[62]	226	2	211	2	172	2					494	5
Alfamén	70	0	337	4					27	0	373	5
Alforque	22	1	28	2					2	0	0	0

58 V: Votos en cifras absolutas obtenidos por la candidatura en el municipio.

59 C: Concejales obtenidos por la candidatura en el municipio.

60 Juntos por Aladrén: 23 votos / 1 concejal.

61 Aragón Sí Puede: 228 votos / 1 concejal (concurrió también en Cadrete, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Magallón, Pedrola y Utebo).

62 AELHA (Agrupación Electoral Los Huertos de Alfajarín): 42 votos / 0 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Alhama de Aragón	75	1	71	1					200	3	235	4
Almochuel			0	0	8	0					21	1
Almolda (La)	82	1	172	3							151	3
Almonacid de la Cuba	2	0	46	0					5	0	137	5
Almonacid de la Sierra	55	0	439	7								
Almunia de Doña Godina (La)	989	5	1163	5					629	3	185	0
Alpartir	141	3	203	4								
Ambel	115	5	61	2								
Anento	21	0	40	4					31	1	2	0
Aniñón	115	2	333	5							4	0
Añón de Moncayo	83	1	2	0							106	4
Aranda de Moncayo	58	1	41	3					37	0	56	1
Arándiga	97	3	2	0					117	4	2	0
Ardisa	0	0	11	0					15	1	36	2
Ariza	93	1	487	8							26	0
Artieda[63]	1	0	1	0					37	2		
Asín	14	0	39	4							30	1
Atea	22	1	70	4					6	0	27	0
Ateca	308	3	595	6	156	1					136	1
Azuara	151	3	201	3							51	1
Badules	20	0	50	3								
Bagüés	0	0	8	1							2	0
Balconchán	1	0	12	1								
Bárboles	8	0	69	3							114	4
Bardallur	18	1	40	2					87	4		
Belchite	347	4	419	4							140	1

63 Cambiar Artieda-Puyalón de Cuchas: 15 votos / 1 concejal.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Belmonte de Gracián	13	0	12	0					1	0	114	5
Berdejo	0	0	25	3							0	0
Berrueco	1	0	26	1								
Biel	18	0	37	2	37	3						
Bijuesca	0	0	68	5							1	0
Biota	266	4	359	5					28	0	44	0
Bisimbre	60	3	0	0					0	0	13	0
Boquiñeni	182	2	257	4							88	1
Bordalba	3	0	5	0							42	3
Borja[64]	491	2	774	4	307	1			240	1	593	3
Botorrita	165	4	105	3								
Brea de Aragón[65]	447	4	208	2					112	1	97	1
Bubierca	3	0	10	1							42	2
Bujaraloz	15	0	228	4					80	1	263	4
Bulbuente	73	3	41	1					25	1		
Bureta	99	4	91	3								
Burgo de Ebro (El)	403	4	644	7					82	0		
Buste (El)	32	2	29	1								
Cabañas de Ebro	188	4	185	3								
Cabolafuente	0	0	37	1							2	0
Cadrete[66]	692	5	144	1					139	1	512	3

64 Compromiso con Aragón: 18 votos / 0 concejales (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Villanueva de Huerva y Zaragoza).

65 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 109 votos / 1 concejal (concurrió también en Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

66 Aragón Sí Puede: 185 votos / 1 concejal (concurrió también en Alagón, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Magallón, Pedrola y Utebo).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Calatayud[67]	3399	9	1973	5	276	0	1314	3	504	1	1104	2
Calatorao	408	3	798	7							197	1
Calcena	15	0	52	3								
Calmarza	9	1	32	2							9	0
Campillo de Aragón	26	1	11	0							63	4
Carenas	63	4	27	1			37	0			1	0
Cariñena	446	3	885	6					156	1	155	1
Caspe[68]	1127	4	1844	7			167	0	379	1	250	0
Castejón de Alarba	29	2	19	0							22	1
Castejón de las Armas	31	1	42	4							0	0
Castejón de Valdejasa	58	1	87	4								
Castiliscar	39	1	120	5					34	1		
Cervera de la Cañada[69]	8	0	76	3			25	0			54	2
Cerveruela	1	0	0	0					5	0	17	1
Cetina	107	2	189	3							122	2
Cimballa	21	0	35	1							53	4
Cinco Olivas	0	0	34	3					2	0	24	2
Clarés de Ribota	21	1	0	0					4	0	38	2
Codo	99	3	14	2					9	0	3	0
Codos	7	0	65	4					0	0	48	1
Contamina	0	0	4	0							16	1
Cosuenda	77	2	180	5								

67 Aragón Sí Puede: 500 votos / 1 concejal (concurrió también en Alagón, Cadrete, Caspe, Cuarte de Huerva, Magallón, Pedrola y Utebo).

68 Aragón Sí Puede: 500 votos / 1 concejal (concurrió también en Alagón, Cadrete, Calatayud, Cuarte de Huerva, Magallón, Pedrola y Utebo).

69 Agrupación de electores Todos Cervera: 68 votos / 2 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Cuarte de Huerva[70]	647	2	645	2	229	0	514	2	523	2	1993	8
Cubel	66	2	2	0					2	0	67	3
Cuerlas (Las)	5	0	1	0							24	3
Chiprana	174	5	95	2								
Chodes	6	1	52	4					4	0		
Daroca[71]	279	3	417	4					87	0	396	4
Ejea de los Caballeros	1793	4	4306	10	1208	2			523	1	270	0
Embid de Ariza	0	0	13	0							25	1
Encinacorba	70	4	47	1					19	0		
Épila[72]	627	3	1104	6							150	0
Erla	62	2	172	5								
Escatrón	266	4	355	5								
Fabara	244	3	367	6								
Farlete	35	0	113	3							149	4
Fayón	170	5	94	2								
Fayos (Los)	52	1	63	4								
Figueruelas	486	6	137	1					146	2		
Fombuena	2	0	30	2							2	1
Frago (El)[73]	6	0	13	0								

70 EB (Escaños en Blanco): 69 votos / 0 concejales (concurrió también en Utebo y Zaragoza). Aragón Sí Puede: 397 votos / 1 concejal (concurrió también en Alagón, Cadrete, Calatayud, Caspe, Magallón, Pedrola y Utebo). FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 76 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

71 IU: 44 votos / 0 concejales (concurrió con su propia marca en esta localidad –y en Lituénigo, Manchones– al margen de la coalición IU-ZGZ).

72 Somos Épila: 482 votos / 2 concejales. FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 17 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

73 Agrupación Electoral El Frago: 50 votos / 5 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Frasno (El)	65	2	180	5							31	0
Fréscano	5	0	67	2					9	0	65	3
Fuendejalón	126	2	234	3					163	2		
Fuendetodos[74]	7	0	46	2					3	0	4	0
Fuentes de Ebro	831	4	1081	6			276	1				
Fuentes de Jiloca	64	4	24	0					14	0	23	1
Gallocanta	16	0	67	5					8	0	7	0
Gallur	495	4	593	4					430	3	52	0
Gelsa	340	4	341	5								
Godojos	1	0	30	1								
Gotor	31	1	133	4							61	2
Grisel	47	3	12	0							6	0
Grisén	182	3	201	4								
Herrera de los Navarros[75]	52	1	89	2							34	1
Ibdes	36	0	189	5							74	2
Illueca	806	6	419	3					225	1	123	1
Isuerre	7	0	17	1								
Jaraba	39	1	45	2							108	4
Jarque	11	0	127	3							145	4
Jaulín			34	1							108	6
Joyosa (La)	279	5	212	4								
Lagata	16	0	61	4					1	0	41	1
Langa del Castillo	19	1	60	4					9	0	15	0
Layana	17	1	41	4								

74 Compromiso con Aragón: 50 votos / 3 concejales (concurrió también en Borja, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Villanueva de Huerva y Zaragoza).

75 Independientes por Herrera: 133 votos / 3 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Lécera	103	1	117	2							234	4
Leciñena	312	4	450	5								
Lechón	25	2	11	1							9	0
Letux	28	0	135	4							120	3
Litago	48	1	84	4								
Lituénigo[76]	75	5	16	0								
Lobera de Onsella	10	1							19	2		
Longares	28	0	89	2					241	5	34	0
Longás	30	1	1	0								
Lucena de Jalón	38	2	84	5								
Luceni	161	3	350	6								
Luesia	166	4	71	2					34	1		
Luesma	0	0	0	0							24	1
Lumpiaque	221	3	18	0							228	4
Luna	250	4	173	2							77	1
Maella	507	5	302	3					190	1		
Magallón[77]	39	0	553	7								
Mainar	37	0	22	0					43	1	51	4
Malanquilla	23	0	48	4							25	1
Maleján	4	0	20	1					37	1	111	5
Malón	114	3	131	4								
Maluenda	206	3	110	1							279	5
Mallén[78]	357	2	717	5					84	0		

76 IU: 9 votos / 0 concejales (concurrió con su propia marca en esta localidad –y en Daroca, Manchones– al margen de la coalición IU-ZGZ).

77 Aragón Sí Puede: 148 votos / 2 concejales (concurrió también en Alagón, Cadrete, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Pedrola y Utebo).

78 Por Mallén: 551 votos / 4 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Manchones[79]	3	0	43	1							64	4
Mara	5	0	51	3			33	1	18	0	59	1
María de Huerva	1269	9	251	1	238	1			337	2	95	0
Marracos	45	2	33	1								
Mediana de Aragón	155	5	84	2								
Mequinenza	63	0	681	7							443	4
Mesones de Isuela	65	2	80	3	37	1					29	1
Mezalocha	38	1	99	2					14	0	122	2
Mianos	11	0	0	0					23	1		
Miedes de Aragón	145	4	110	3							31	0
Monegrillo	45	1	201	6								
Moneva	0	0	0	0			31	0	0	0	57	5
Monreal de Ariza	9	0	16	0					28	1	75	4
Monterde	113	4	90	1							28	0
Montón			13	0							66	5
Morata de Jalón	109	1	301	4	213	3					123	1
Morata de Jiloca	68	1	24	0					1	0	131	4
Morés	122	3	112	3							40	1
Moros	21	0	149	7							11	0
Moyuela	105	3	116	4								
Mozota			2	0					18	0	67	5
Muel	230	3	262	3					152	2	104	1
Muela (La)	559	3	215	1	214	1	215	1	371	2	496	3
Munébrega	102	2	7	0							177	5
Murero			16	0							71	5

79 IU: 44 votos / 0 concejales (concurrió con su propia marca en esta localidad –y en Daroca, Lituénigo– al margen de la coalición IU-ZGZ).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Murillo de Gállego[80]	37	1	5	0							52	1
Navardún	26	1	6	0								
Nigüella	3	0	4	0					30	2	6	1
Nombrevilla	1	0	0	0					0	0	23	1
Nonaspe	340	6							161	3		
Novallas	149	2	413	5								
Novillas	70	2	198	5								
Nuévalos	18	0	143	6							42	1
Nuez de Ebro	156	2	288	5								
Olvés	43	4	26	1							6	0
Orcajo	10	0	26	3								
Orera	1	0	82	5							17	0
Orés	52	3	29	1							50	1
Oseja	3	0	13	0							25	1
Osera de Ebro	106	3	88	3							36	1
Paniza	9	0	211	3			214	4	21	0		
Paracuellos de Jiloca	58	1	229	5							69	1
Paracuellos de la Ribera[81]	0	0	31	1					0	0	85	4
Pastriz	124	1	91	1	242	3					317	4
Pedrola[82]	196	1	892	7	159	1			81	0		
Pedrosas (Las)	30	1	28	4								
Perdiguera	212	6	50	1								
Piedratajada	6	0	37	4	22	1						

80 Agrupación de Electores de Murillo de Gállego: 63 votos / 3 concejales.

81 Comienzos Nuevos: 15 votos / 0 concejales.

82 BAR (Bloque Aragonés): 19 votos / 0 concejales (concurrió en la ciudad de Zaragoza). ARAGÓN SÍ PUEDE: 308 votos / 2 concejales (concurrió también en Alagón, Cadrete, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Pedrola y Utebo).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Pina de Ebro[83]	386	4	324	3					337	3		
Pinseque	622	4	638	5			164	1	183	1		
Pintanos (Los)[84]	17	1	8	0							24	2
Plasencia de Jalón	132	4	86	3								
Pleitas	24	1	14	0								
Plenas	21	0	14	0					1	0	54	5
Pomer	13	1	1	0								
Pozuel de Ariza	0	0	0	0	14	1					0	0
Pozuelo de Aragón	113	5	66	2								
Pradilla de Ebro	114	2	198	5								
Puebla de Albortón	41	1	15	0					36	0	44	4
Puebla de Alfindén (La)[85]	572	3	601	4			426	2	266	1	412	2
Puendeluna	11	0	31	1								
Purujosa	3	0	20	1								
Quinto[86]	342	3	614	6					151	1	108	1
Remolinos	221	3	472	6								
Retascón	13	0	2	0							37	1
Ricla	144	1	405	5	211	2			52	0	228	3
Romanos	21	1	25	3					8	0	41	1
Rueda de Jalón	131	5	9	0							61	2
Ruesca	9	0	23	2							17	1

83 Agrupacion Vecinal de Pina de Ebro: 184 votos / 1 concejal.

84 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 0 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

85 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 221 votos / 1 concejal (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

86 EB (Escaños en Blanco): 10 votos / 0 concejales.

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Sádaba	251	3	430	5							131	1
Salillas de Jalón	62	2	107	5								
Salvatierra de Esca	20	0	23	1					96	4		
Samper del Salz	61	4							1	0	52	1
San Martín de la Virgen de Moncayo	156	6	29	1								
San Mateo de Gállego[87]	286	2	739	6					228	2	138	1
Santa Cruz de Grío	48	4	28	1							21	0
Santa Cruz de Moncayo	39	4	35	1								
Santa Eulalia de Gállego	19	0	3	0					30	2	45	3
Santed	41	3	10	0								
Sástago	109	1	286	4							320	4
Sabiñán	300	5	112	2							25	0
Sediles	5	0	30	1					50	4	3	0
Sestrica	91	2	60	1							127	4
Sierra de Luna	4	0	7	0							161	7
Sigüés	18	1	18	0							46	4
Sisamón	4	0	1	0							25	1
Sobradiel	214	4	157	2							200	3
Sos del Rey Católico[88]	50	1	210	4								
Tabuenca	143	5	22	0							62	2
Talamantes	27	3	1	0					11	0		
Tarazona	3141	10	1021	3	1106	3	369	1			74	0

87 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 110 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

88 Compromiso con Aragón: 116 votos / 2 concejales (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Villanueva de Huerva y Zaragoza).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Tauste	1778	8	840	3	252	1			157	0	268	1
Terrer	182	4	100	2							53	1
Tierga	1	0	44	1							90	4
Tobed	7	0	146	5					6	0	1	0
Torralba de los Frailes	28	1	37	1					15	0	23	1
Torralba de Ribota	41	1	72	3					46	1	1	0
Torralbilla	3	0	31	1							1	0
Torrehermosa	30	1	22	2							9	0
Torrelapaja	3	0	1	0							28	1
Torrellas	38	1	114	6							3	0
Torres de Berrellén	239	2	418	5	210	2						
Torrijo de la Cañada	15	0	45	2							94	5
Tosos	1	0	69	3					55	0	68	2
Trasmoz[89]	38	2	0	0							10	1
Trasobares	11	0	67	5					7	0		
Uncastillo	49	1	224	4					119	2		
Undués de Lerda	25	2	0	0					14	1		
Urrea de Jalón	144	6	46	1								
Urriés[90]	1	0	1	0								
Used	59	2	134	5								
Utebo[91]	1906	5	2441	6	1290	3	1009	2	470	1		
Valdehorna	0	0	0	0							20	1

89 Compromiso con Aragón: 8 votos / 0 concejales (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Villanueva de Huerva y Zaragoza).

90 Union de Ciudadanos Independientes: 26 votos / 1 concejal.

91 Unión Utebo: 350 votos / 0 concejales. EB (Escaños en Blanco): 264 votos / 0 escaños (concurrió también en Zaragoza y Cuarte). Aragón Sí Puede: 0 votos / 0 concejales (concurrió también en Alagón, Cadrete, Calatayud, Caspe, Cuarte de Huerva, Magallón y Pedrola).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Val de San Martín	1	0	42	1							5	0
Valmadrid	53	4	19	1					4	0		
Valpalmas	55	1	52	0							69	4
Valtorres	13	1	2	0					23	2	16	0
Velilla de Ebro	6	0	33	0					10	0	132	5
Velilla de Jiloca	14	0	47	5							4	0
Vera de Moncayo	95	2	110	3			49	1	51	1		
Vierlas	48	5	6	0								
Vilueña (La)	31	4	18	1							14	0
Villadoz	1	0	46	1					13	0		
Villafeliche	6	0	93	5					7	0	42	0
Villafranca de Ebro[92]	80	1	87	1							199	4
Villalba de Perejil	39	4	29	1							25	0
Villalengua	7	0	132	5							69	2
Villamayor de Gállego	260	1	528	4					836	6	16	0
Villanueva de Gállego[93]	407	2	517	3			833	5	144	0		
Villanueva de Jiloca	20	2	2	0					15	1	16	0
Villanueva de Huerva[94]	38	1	115	3							47	1
Villar de los Navarros	52	5	5	0						0		
Villarreal de Huerva	59	1	74	3					12	0	73	1

92 Compromiso con Aragón: 89 votos / 1 concejal (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villanueva de Gállego, Villanueva de Huerva y Zaragoza).

93 Compromiso con Aragón: 212 votos / 1 concejal (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Huerva y Zaragoza). FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 7 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Zaragoza y Zuera).

94 Compromiso con Aragón: 112 votos / 2 concejales (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, y Zaragoza).

	PP		PSOE		IU-ZGZ		C'S		CHA		PAR	
NOMBRE MUNICIPIO	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Villarroya de la Sierra	1	0	201	4							152	3
Villarroya del Campo	48	1	5	0								
Vistabella	0	0	13	0					0	0	30	1
Zaida (La)	36	1	116	3					34	0	122	3
Zaragoza[95]	87569	10	60807	6	80055	9	40018	4	22067	2	9185	0
Zuera[96]	1007	4	1408	5	595	2					322	1

95 UPyD (Unión Progreso y Democracia): 4928 votos / 0 concejales. EB (Escaños en Blanco): 4426 votos / 0 concejales (concurrió también en Utebo y Cuarte). PACMA (Partido Animalista Contra el Maltrato Animal): 3849 votos / 0 concejales. Compromiso con Aragón: 2088 votos / 0 concejales (concurrió también en Borja, Fuendetodos, Sos del Rey Católico, Trasmoz, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, y Villanueva de Huerva. Los Verdes-Grupo Verde: 1818 votos / 0 concejales. PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España): 900 votos / 0 escaños. Movimiento Social Republicano: 629 votos / 0 concejales. BAR (Bloque Aragonés): 465 votos / 0 concejales (concurrió también en la localidad de Pedrola). EA (Estado Aragonés): 453 votos / 0 concejales. FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 374 votos / 0 concejales (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, y Zuera).

96 FIA (Federación de los Independientes de Aragón): 442 votos / 1 concejal (concurrió también en Brea de Aragón, Cuarte de Huerva, Épila, Los Pintanos, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera).

El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa[1]

María Asunción Sanmartín Mora

RESUMEN

Las entidades locales aragonesas están obligadas por la normativa básica en materia de transparencia y por la regulación autonómica dictada en desarrollo de la misma, lo que supone una cierta complejidad desde el punto de vista jurídico. En este trabajo se analizan las obligaciones de transparencia que les corresponden, aplicando de forma integrada ambas regulaciones así como otros preceptos específicos del ámbito local, con especial interés a los que se refieren a la publicidad activa.

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos. CCE: Convenio del Consejo de Europa 205 sobre acceso a los documentos públicos; CE: Constitución Española de 1978; CTA: Consejo de Transparencia de Aragón; CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; DA: Disposición Adicional; DF: Disposición Final; EA: Estatuto de Autonomía; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL; LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; LIPMA: Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; LPAC: Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas; LRIPP: Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público; LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; LTBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; LTPA: Ley

ABSTRACT

Aragonese local authorities are bound by the state rules on transparency and by the autonomous regulation issued in development thereof, which is represents a certain complexity from a legal point of view. In this paper transparency obligations for Aragonese local authorities are analysed applying an integrated manner both regulations and other specific provisions of the local level, with special attention to those relating to the active publicity.

SUMARIO

I. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA. **1.** El nuevo concepto de transparencia pública. **2.** La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: significado y contenido. **3.** Ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en materia de transparencia. **4.** Marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. **II.** ANÁLISIS DE LA LEY 8/2015, DE 25 DE MARZO, DE TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ARAGÓN. **III.** OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS. **1.** Sujetos obligados. **2.** Contenido de la publicidad activa. **A.** Información institucional y organizativa. **B.** Información sobre planificación. **C.** Información de relevancia jurídica. **D.** Información económica, presupuestaria y estadística. **E.** Otra información especifica. **F.** Información sobre las actividades de transparencia. **3.** Presentación de la información. **4.** La necesidad de desarrollar la administración electrónica para cumplir con las obligaciones de publicidad activa. **IV.** BIBLIOGRAFIA.

I. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

1. El nuevo concepto de transparencia pública

El principio de transparencia no es un principio nuevo a aplicar en la actividad de las Administraciones Públicas. Aunque no lo recoja expresamente la CE,

8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón; RBEL: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre; STC: Sentencia del tribunal Constitucional; TRLCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 14 de noviembre; TRRL: Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

las normas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, lo incluyen como corolario del art. 103 CE[2], y es un principio que enuncia expresamente la regulación específica de ámbitos de actividad pública tan relevantes como la contratación pública y las subvenciones. En realidad principios como el de publicidad de las normas y actos administrativos; de concurrencia competitiva en el acceso a los servicios públicos, a los contratos y a las subvenciones; y la necesidad de motivar los actos administrativos; forman parte de la esencia del Estado de Derecho y son el reflejo más inmediato del principio de transparencia.

Pero frente a ese enfoque de la transparencia respecto del ciudadano considerado individualmente en sus relaciones particulares con el poder público, en los últimos años se impone una visión de la transparencia dirigida al ciudadano como sujeto político, como titular del derecho que le reconoce el art. 23 CE a participar en los asuntos públicos, para lo que es necesario conocer el resultado de la gestión pública.

Esta segunda vertiente de la transparencia es una de las reivindicaciones ciudadanas más fuertes, y en ello ha tenido una importancia fundamental el desarrollo de las nuevas tecnologías, y especialmente, el acceso generalizado a Internet sin el cual sería imposible entender la transparencia en su concepción actual.

En esta acepción nueva, a la que nos referimos cuando hablamos de transparencia pública, la transparencia se traduce en una actitud abierta del poder público hacia la sociedad, brindando a los ciudadanos toda la información relevante sobre su gestión para que, en su condición de sujetos políticos, puedan participar en los asuntos públicos. Es importante no perder de vista este enfoque del que se desprenden consecuencias tan importantes como que resulte innecesario motivar las solicitudes de acceso a la información, o los distintos efec-

2 La CE establece un marco en el que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social [art. 9.2], y garantizar el principio de publicidad de las normas [art. 9.3], y encomienda a la Administración Pública satisfacer los intereses generales con eficacia y objetividad [art. 103]. En este marco se entiende que la promoción de la transparencia y la participación ciudadana constituyen la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho que proclama el art. 1 CE y por ello el art. 103.1 CE que dispone que: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», se concreta en el art. 3.5 LRJPAC, que exige que las Administraciones públicas actúen de conformidad con el principio de transparencia [en el mismo sentido el art. 3.1.c) LRJSP].

tos jurídicos que tendrá la publicidad en los portales de transparencia respecto de boletines oficiales o perfiles de contratante.

Sin duda, la transparencia es un principio esencial en una sociedad democrática, que enlaza con nociones como las de «buena gobernanza»[3] o «Gobierno Abierto»[4]. Sin embargo su carácter es más bien instrumental. La transparencia no es un fin en sí misma sino que resulta un presupuesto necesario para que puedan ser efectivas la participación ciudadana y la rendición de cuentas[5].

Tiene por otra parte un carácter transversal, porque afecta a todos los ámbitos de la actividad pública, y sus implicaciones van más allá de los aspectos normativos, pues su implantación exigirá importantes modificaciones organizativas y técnicas.

2. La Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno. Significado y contenido

La LTBG viene a cubrir un vacío normativo importante. Mientras la mayoría de las naciones de nuestro entorno disponían de leyes de transparencia, España, carecía de una ley general de acceso a la información pública[6]. El acceso a la información se regulaba escuetamente en los arts. 35 y 37 LRJPAC, que no

3 El concepto de «buena gobernanza» es un término que acuña la Unión Europea. El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea [COM (2001) 428] señala que los cinco principios de la buena gobernanza son: apertura (comunicación más activa, lenguaje más accesible), participación (de los ciudadanos en todas las fases del proceso desde la concepción a la aplicación de las políticas) responsabilidad, eficacia y coherencia.

4 Aunque este concepto es utilizado desde los años 80, será con el Memorándum Obama Transparency and Open Governement de 8 de diciembre de 2009 cuando se popularice. A partir de este impulso se ha extendido el concepto Gobierno Abierto como modelo de gobierno para el Siglo XXI. EEUU y otros países pioneros fundaron el Open Governement Partnership, el cual se basa en cuatro principios: mejorar la disponibilidad de información sobre el gobierno para los ciudadanos; apoyar la participación cívica; alcanzar altos estándares de integridad en las Administraciones públicas; y favorecer el acceso a las tecnologías que faciliten la apertura y la rendición de cuentas.

5 Vid. entre otros VILLORÍA, M.: «El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

6 Si se habían aprobado dos normas sectoriales que transponían sendas directivas comunitarias: la LIPMA y la LRIPP.

cumplían los estándares exigidos por el CCE[7], sobre acceso a los documentos públicos[8].

La aprobación de una ley de transparencia era una reclamación insistente de la sociedad civil. Fue en el ámbito autonómico donde se produjeron las primeras iniciativas[9]. Celebradas las elecciones generales de noviembre de 2011, el Consejo de Ministros de 23 de marzo de 2012, aprobó el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se sometió a consulta pública a través de la web del Ministerio de Presidencia. Después de una tramitación parlamentaria en la que se introdujeron importantes cambios, la LTBG se aprobó el 9 de noviembre de 2013[10].

La LTBG tiene un triple alcance que se plasma en la propia denominación de la norma: a) Incrementa y refuerza la transparencia de la actividad pública, imponiendo obligaciones de publicidad activa, que consisten en poner a disposición de los ciudadanos a través de medios electrónicos la información más re-

7 El CCE fue consecuencia del reconocimiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del derecho de acceso a la información pública como integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión e información consagrada en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

8 La regulación de la LRJPAC estaba absolutamente desfasada respecto de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, hasta el punto de que España no pudo ratificar el CCE. El acceso de los ciudadanos a los documentos del procedimiento no finalizado solo era posible si existía un interés legítimo. Para expedientes finalizados, aunque el art. 37 se iniciaba con una declaración general del derecho de acceso de los ciudadanos, después se limitaba enormemente este derecho porque cuando se trataba de documentos que contuvieran datos referentes a la intimidad de las personas, se reservaba a estas el derecho de acceso, y si se trataba de documentos en los que no hubiera datos sobre la intimidad de las personas pero que fueran de carácter nominativo, con carácter general solo podían ser solicitados por los titulares o por terceros que acreditaran interés legítimo y directo. Además, no existía una regulación del procedimiento de acceso ni instituciones de tutela, salvo la posibilidad de acudir a un costoso y lento proceso judicial.

9 Los Estatutos de Autonomía que se aprobaron en torno al año 2006, prestan especial atención a la transparencia y la participación ciudadana como principios informadores del Gobierno Abierto, a modo de ejemplo, el EA de Aragón incluye expresamente el principio de transparencia de la Administración [62.3] y el art. 15 se dedica al derecho de participación; y algunas Comunidades Autónomas aprobaron normas en estas materias: Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega, Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears y Ley Foral Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno Abierto

10 Sobre el proceso de elaboración y tramitación parlamentaria de la LTBG, vid. GUICHOT, E (coord.): *Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Buen Gobierno*, Tecnos, 2014.

levante sobre la gestión pública; b) reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información como derecho del ciudadano a acceder a la información pública que solicite expresamente; c) establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos[11].

En materia de transparencia la LTBG se inspira en un concepto muy amplio de información pública que comprende no solo la directamente relacionada con las Administraciones públicas y las entidades, organismos, sociedades y fundaciones de ellas dependientes, sino también la que se refiere a las altas instituciones del Estado –Casa de su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.–, y a sus análogos autonómicos[12]. Y lo que es más relevante, afecta también a personas privadas, bien porque son sujetos destacados en el entramado institucional –partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales– bien porque son perceptoras de fondos públicos [art. 3].

Obviamente el nivel de obligaciones que impone a cada tipo de sujetos es distinto. A las Administraciones públicas les resulta aplicable la regulación que reconoce el derecho de acceso a la información, y se les exigen las obligaciones de publicidad activa más amplias. Al resto del sector público también le resulta aplicable el derecho de acceso pero sus obligaciones de publicidad activa son menores. Por último a los sujetos privados solo se les aplican las obligaciones de publicidad activa y con un nivel menor de exigencia.

La LTBG también obliga a aquellas personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, o resulten adjudicatarias de contratos públicos, a suministrar información a las entidades de las que

11 La inclusión en la LTBG de un título dedicado al Buen Gobierno, ha sido objeto de críticas. Con el término Buen Gobierno se intenta expresar el objetivo de que el Estado de Derecho, Social y Democrático tenga también una calidad ética, que los gobiernos respondan de unos compromisos morales que conforman la ética pública y sirven de marco delimitador de su actuación. El grupo de expertos que participó en la tramitación del proyecto de LTBG, entendió que puede provocar conflicto en el ámbito competencial, de forma que la regulación de las normas de buen gobierno debería establecerse por cada uno de los integrantes del sector público. Estas críticas arreciaron con la incorporación durante la tramitación parlamentaria de la DF 6ª de modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Aunque hay que pensar que independientemente de la técnica jurídica, la situación política cuajada de casos de corrupción y de gestiones económicas cuando menos criticables exigían adoptar medidas respecto de los cargos públicos y su responsabilidad.

12 Aunque su aplicación está limitada a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo [art. 2.1.f) LTBG].

se encuentran vinculadas para que estas puedan cumplir con sus obligaciones de transparencia [art. 4].

La regulación de la publicidad activa en la LTBG ha suscitado una valoración muy positiva en general. Exige a las entidades públicas y privadas, publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública [art. 5.1], información que deberá comprender como mínimo la información institucional, organizativa y de planificación del art. 6, la información de relevancia jurídica del art. 7, y la información económica, presupuestaria y estadística del art. 8. Este contenido obligatorio, se completa con una cláusula de cierre que exige que se publique además aquella información que con mayor frecuencia sea objeto de solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se correspondan con los intereses de los ciudadanos [art. 10.2][13].

La información se publicará en formato electrónico, en la sede electrónica o página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de una manera clara, estructurada y entendible y preferiblemente en formatos reutilizables [art. 5.4]. La información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y responderá al principio de accesibilidad universal y diseño para todos [art. 5.5].

El gran avance que supone la LTBG en materia de publicidad activa consiste en que la información –mucha de la cual ya es objeto de publicidad pero de forma dispersa– se debe poner a disposición de los ciudadanos de forma centralizada, ordenada, y en formatos que permitirán su fácil localización y comprensión.

En materia de derecho de acceso la LTBG declara el derecho de todas las personas a acceder a la información pública tomando como anclaje constitucional el art. 105.b) CE que establece que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas [art. 12].

Este ha sido uno de los aspectos más cuestionados de la LTBG. Ya en la tramitación parlamentaria fueron numerosos los comparecientes en la comisión constitucional que consideraban que el derecho de acceso a la información pública formaba parte del derecho fundamental a la libertad de información, y todas las enmiendas a la totalidad se fundamentaban especialmente en este aspecto. También desde ámbitos doctrinales se reclamaba esa consideración que por

13 Por otra parte, normas específicas pueden exigir publicidad en el portal de transparencia, así la LPAC obliga a publicar en estos portales el Plan Anual Normativo de la Administración correspondiente [art. 132].

otra parte es mayoritaria en el Derecho comparado[14]. Aun así la regulación de la LTBG supone un grandísimo avance sobre la regulación anterior que nos equipara a las democracias europeas y cumple los estándares del CCE.

La LTBG reconoce el derecho a todas las personas a acceder a la información pública [art. 12][15]; definiendo el art. 13 que se entiende por información pública de la manera más amplia: contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder del sujeto obligado, independientemente de que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de acceso solo debe ceder ante un interés superior. Los límites al derecho de acceso –que resultan también aplicables a la publicidad activa– se recogen en el art. 14: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente[16].

14 A nivel mundial se ha alcanzado un consenso jurídico acerca de la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información pública, en unos casos como integrante de la libertad de información y en otros como derecho autónomo.

En Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, fuente de interpretación de los derechos constitucionales conforme al art. 10.2 CE, no reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública pero la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos lo ha venido vinculando a la libertad de expresión que consagra el art. 10 del Convenio. El CCE lo enlaza con la libertad de expresión, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo consagra como derecho autónomo de la libertad de expresión en su art. 42.

En España la cuestión no ha sido pacífica, para algunos el derecho de acceso es una manifestación del derecho a recibir información del art. 20.1 d) CE y de este precepto deriva la correspondiente obligación de facilitar el libre acceso a la información administrativa. Sin embargo para otros sectores de la doctrina es un derecho autónomo de configuración legal distinto de la libertad de información.

Sobre estas cuestiones vid. GUICHOT, E. (coord.): *op. cit.,* esp. pp. 35 y ss.

15 La interpretación de este precepto tiene que ser la más amplia posible, comprendiendo no solo a los nacionales, sino también a los extranjeros no residentes, no en vano el art. 2 del CCE habla del «derecho de cualquiera». Como antecedente también cabe citar el art. 3.1.c) LIPMA que reconoce el derecho de acceso a todos cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

16 Algunos de los límites enunciados, lo son con fórmulas tan amplias que posiblemente habría cabido matizarlas. Estas cláusulas tan genéricas se ven por algunos sectores de la doctrina y

La aplicación de estos límites no es automática, sino que deberá ser justificada y proporcionada, atendiendo en cada caso concreto a la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, realizando lo que la LTBG en la Exposición de motivos denomina test de daños.

También incorpora garantías para la protección de datos personales [art. 15] y solo permite el acceso a la información que contenga datos especialmente protegidos con el consentimiento expreso del afectado, el mismo tratamiento da a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor. Si la información no contiene datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud ponderará el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal en función de una serie de criterios. En cualquier caso se permite el acceso si se efectúa previamente una disociación de datos y se impide la identificación de las personas afectadas.

Otro importante avance de la LTBG es la regulación de un procedimiento específico para hacer efectivo el derecho de acceso, procedimiento que se caracteriza por el antiformalismo, la agilidad y gratuidad. Frente al procedimiento administrativo general que prevé un plazo de tres meses para resolver[17], el art. 20 LTBG, exige que la resolución en que se conceda o deniegue el acceso se notifique en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Otra de las especialidades de este procedimiento es la alteración de la regla general del sentido del silencio administrativo, pues el art. 20 citado dispone que transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, la solicitud se entiende desestimada[18].

La garantía más importante del derecho de acceso que establece la LTBG es la posibilidad de interponer una reclamación potestativa previa a la vía jurisdiccional frente a las resoluciones en materia de derecho de acceso[19], de la que conocerá un órgano independiente –en el ámbito estatal el CTBG, y en el ámbito autonómico y local el órgano que determine la Comunidad Autóno-

de las asociaciones pro-acceso, como una merma al derecho de acceso pues permiten interpretaciones muy extensas.

17 Art. 42.3 LRJPAC, vigente en el momento de promulgación de la LTBG. La misma regla consagra la nueva LPAC.

18 El art. 43 LRJPAC, vigente en el momento de promulgación de la LTBG, establece la regla del silencio administrativo positivo, salvo que una ley establezca lo contrario.

19 Se exceptúan las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el art. 2.1.f) contra las que solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

ma respectiva– y que se tramitara de acuerdo con los principios de celeridad y gratuidad[20].

La LTBG no establece un sistema de control de las obligaciones de transparencia, razón por la que ha sido criticada por insuficiente desde muchos ámbitos[21]. Respecto del control de las obligaciones de publicidad activa las previsiones se limitan al sector público estatal, al que dedica un escueto art. 9, y alguna mención genérica cuando regula el CTBG en el Título III. Sobre el control de las obligaciones en materia de derecho de acceso no existe más que una tímida previsión en el art. 20.6.

3. Ámbito competencial de las comunidades autónomas en materia de transparencia

La LTBG viene a crear en materia de transparencia un marco jurídico común y mínimo, al que se reconoce carácter de normativa básica, a pesar de que la LTBG no determina cuáles de sus preceptos tienen ese carácter contraviniendo la jurisprudencia constitucional[22].

La DF 8ª LTBG, se limita a decir que la Ley se dicta al amparo de los arts. 149.1.1ª, 141.1.13ª y 149.1.18ª CE, a excepción de algunos preceptos que enumera a continuación. Implícitamente el resto de preceptos tendrían carácter básico, al no haber sido mencionados expresamente por la DF 8ª. Pero además de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que entiende que pueden considerarse básicos aquellos preceptos de los que pueda inferirse tal carácter sin que medie especial dificultad interpretativa, la doctrina ha entendido de forma unán-

20 Esta reclamación responde a una de las exigencias del CCE, el cual establece que el solicitante que pida un documento público cuyo acceso le haya sido denegado expresa o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal «u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley». Frente a ello es claro que los recursos administrativos ordinarios no cumplen estos estándares de independencia e imparcialidad, pues o bien se resuelven por el mismo órgano que denegó la solicitud (recurso de reposición) o por su superior jerárquico (recurso de alzada).

21 El Informe de la Comisión Europea [COM (2014) 38] saluda la aprobación de la LTBG como un «importante paso adelante», pero, entre otras cosas, subraya que esta Ley «no ha previsto garantías suficientes para la independencia de su mecanismo de control independiente y podría haberse dado más consideración a la mejora del régimen de sanciones » (pp. 15 del Anexo sobre España).

22 Las STC 69/1988, 80/1988 y 227/1988, consideran obligatorio que «la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica».

nime que es así, puesto que establecen unos estándares mínimos de publicidad activa aplicables a todo el sector público, estatal, autonómico y local, y reconocen el derecho a acceder a la información pública regulando el procedimiento para su ejercicio con carácter general.

De los títulos competenciales que el Estado aduce para aprobar la LTBG, sería el art. 149.1.18ª CE el que sustentaría la competencia del Estado para establecer una normativa básica de transparencia[23]. La competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que en todo caso deben garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, permitiría desarrollar el art. 105.b) CE, estableciendo un procedimiento detallado de acceso a la información pública y los mecanismos de reclamación frente a las decisiones que se adopten en dicho procedimiento, garantizando a todos los administrados un trato común ante todas las Administraciones. Este mismo precepto permitiría fijar las obligaciones de publicidad activa de los arts. 6, 7, y 8 LTBG como mínimo común necesario.

Las Comunidades Autónomas dispondrían de un margen implícito para aprobar regulaciones más favorables en cuanto al reconocimiento de derechos a los ciudadanos, y más avanzadas respecto al grado de apertura de la informa-

23 El art. 149.1.13ª CE que habilita al Estado para establecer las «bases y la coordinación de la planificación general económica», parece tener poca relación con la transparencia –aun entendiendo el valor económico de la información pública– pues la LTBG no regula actividad económica alguna, sino que estaría más relacionado con el Título II referido al buen gobierno, y con la DF 6ª que modifica varios artículos de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

El art. 149.1.1ª CE reconoce al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus deberes constitucionales y ha sido interpretado por la doctrina en el sentido de que sólo puede aducirse como cláusula competencial respecto de los derechos fundamentales y libertades públicas y de los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título I. Sin embargo la LTBG no contiene previsiones relacionadas con los derechos fundamentales, salvo las previsiones que se refieren de manera circunstancial al derecho a la intimidad y a la protección de datos personales. Algunos autores entienden que la dimensión organizativa que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce a este precepto [STC 290/2000] que permite al Estado crear personificaciones jurídicas de tutela de determinados derechos fundamentales o de preservación de la igualdad en su ejercicio, avalaría la creación del CTBG. Vid. VELASCO, C.I.: «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

ción[24]. En ese sentido la propia LTBG prevé en el art. 5.2 que las obligaciones de transparencia contenidas en el Capítulo II, referido a la publicidad activa, se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad; y el art. 12 LTBG reconoce que en materia de derecho de acceso será de aplicación la correspondiente normativa autonómica en el ámbito de sus respectivas competencias. Además las Comunidades Autónomas podrán establecer medidas de promoción de la cultura de la transparencia, entre ellas actividades de formación o de fomento.

Junto al margen implícito de actuación de las Comunidades Autónomas, la LTBG reserva a estas explícitamente los aspectos organizativos relativos a la gestión de la información y a la manera en que esta deberá ser difundida, deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere al control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y les habilita –art. 24.6, junto con la DA 4ª–, para atribuir la competencia para la resolución de la reclamación en materia de acceso, respecto de las Administraciones de su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen, o al CTBG.

Por lo tanto el ámbito propio de las normas autonómicas, una vez aprobada la LTBG, está en la ampliación de las obligaciones de publicidad activa[25] y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización, y demás medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.), y en la implantación de sistemas de garantía y control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, que no se agotan en la designación del órgano que ha de conocer de las reclamaciones de acceso, sino que admite regular un régimen de infracciones y sanciones y crear autoridades independientes de transparencia[26].

Algunas Comunidades Autónomas se habían dotado de normas propias en materia de transparencia con anterioridad a la LTBG[27]. Fue a partir de 2011 cuando las iniciativas autonómicas sobre transparencia se multiplicaron, tramitándose numerosos proyectos de Ley a la vez que la LTBG, de forma que casi a

24 Vid. VELASCO, C.I.: *op. cit*.

25 Aunque la doctrina en un principio puso el foco en la ampliación de las materias objeto de publicidad, las normas autonómicas han ampliado también los sujetos obligados en algunos casos.

26 Vid. GUICHOT, E. (coord.): *op. cit*..

27 Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega; Ley 4/2011, de 31 de marzo de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

la par, se aprueban numerosas leyes autonómicas que completan la normativa básica de la LTBG[28]:

Las normas autonómicas remiten a los títulos competenciales que sus Estatutos de Autonomía incorporan en el marco del art. 149.1.18ª CE[29]. Junto a esta referencia general, las normas de las Comunidades Autónomas que reformaron sus Estatutos con posterioridad a 2006, enlazan con las específicas menciones al principio de transparencia que incluyeron dichas reformas[30]. Además en algún caso se invocan preceptos estatutarios que reconocen el derecho a la buena administración[31], el derecho de acceso a archivos y registros[32], o derechos en relación con el acceso a las nuevas tecnologías[33].

No todas las normas autonómicas incluyen en su ámbito subjetivo de aplicación a los entes locales de su territorio, pero sí la mayoría[34], optando por establecer un nivel de transparencia común para el sector público de la Comunidad Autónoma.

4. Marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas

La LTPA se ampara en el art. 71.1ª y 7ª del EA de Aragón, que confieren a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la «creación, organización,

28 Ley 4/2013, de 21 de mayo, Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación.

29 EA de Extremadura: art. 91; EA de La Rioja: art. 8; EA de Murcia art. 10; EA de Canarias: arts. 14, 30.1 y 32.6; EA de Castilla y León: art. 70.1ª 2; EA de Valencia art. 49.1.1.

30 EA de Extremadura: art. 37; EA de Aragón: art. 62.3; EA de Andalucía: art. 133; EA de Cataluña: art. 71.4.

31 EA de Andalucía: art. 31; EA de Valencia: art. 9.1.

32 EA de Andalucía: arts. 31 y 134; EA de Castilla y León: art. 12 c); EA de Valencia: art. 9.1.

33 EA de Andalucía: art. 34; EA de Castilla y León: art. 16.21.

34 Las Leyes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña y Valencia se aplican al sector público autonómico y al sector público local de su territorio. Las leyes de Castilla-León, La Rioja y Murcia se limitan a regular la transparencia en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma.

régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno», así como sobre el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia», respetando los límites de la legislación básica, y también en el art. 62.3 que recoge el principio de transparencia en la actividad de la Administración Pública.

En el marco de la normativa básica, la LTPA amplía las obligaciones de publicidad activa de la LTBG, no solo respecto de las materias que deben ser objeto de publicidad sino también desde la perspectiva de los sujetos obligados; incluye algunas especialidades importantes en el procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información; y opta por crear un órgano propio, el CTA, para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso. Su ámbito de aplicación incluye a las entidades que integran la Administración Local aragonesa.

Las entidades locales aragonesas, por tanto, están sujetas a la normativa básica que en materia de transparencia establece la LTBG, así como a las obligaciones de publicidad activa, a las peculiaridades procedimentales en relación al ejercicio del derecho de acceso y al sistema de control de la transparencia que establece la LTPA[35].

En el ámbito local ya existía un mandato genérico a las corporaciones locales para facilitar la más amplia información sobre su actividad [art. 69 LBRL], y que determinados preceptos incluyen obligaciones específicas que deberán ser tenidas en cuenta, sobre todo a la hora de configurar la publicidad activa.

El art. 70.1 LBRL regula la publicidad de las sesiones del pleno de las corporaciones locales, el art. 88.2 ROF recoge incluso la posibilidad de retransmitirlas en audio y video. Debe darse publicidad de los acuerdos, a las ordenanzas, al articulado de los planes urbanísticos y las actas de aprobación [art. 70.2 LBRL]. Existen además previsiones específicas sobre la publicidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [art. 70.ter LBRL], de las retribuciones y régimen de dedicación de los cargos locales [art. 75.5 LBRL], y de las declaraciones anuales de bienes y actividades que estos deben realizar [art. 75.7 LBRL], de los instrumentos de ordenación de los recursos humanos y de todo lo que tiene que ver con la provisión de puestos de trabajo; y recientemente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración

35 En este momento los plazos de transitoriedad de ambas normas LTBG [DF 9ª] y LTPA [DA 1ª] han finalizado y las obligaciones que establecen son totalmente exigibles para todo el sector público aragonés.

Local ha modificado la LBRL para exigir la publicidad de la masa salarial del personal laboral del sector público local [art. 103.bis.3 LBRL], y del número de personal eventual [art. 104.bis.5 LBRL].

También sobre el derecho de acceso la LBRL en su art. 70.3 recoge el derecho de acceso a los archivos y registros, si bien reenvía a los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105.b) CE.

En este marco las entidades locales aún disponen de margen para ampliar o precisar las materias objeto de publicidad activa y diseñar sus portales de transparencia, además deben tomar decisiones en cuanto a su organización interna para cumplir las obligaciones de transparencia. La aprobación de una ordenanza en materia de transparencia se presenta como un instrumento necesario. Sin perjuicio de abarcar un contenido más extenso, como mínimo, debería atribuir las competencias en materia de transparencia –la LBRL no recoge atribución competencial alguna en la materia, por ello el órgano competente, con carácter general, será el Alcalde vía cláusula residual [arts. 21.1.s) y 124.4.ñ) LBRL y 30.1.u) LALA]– identificando claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso, tal y como exige el art. 21.3 LTBG, y estableciendo un sistema de gestión de la información dentro de su organización.

La potestad de autoorganización admite diversos modelos, desde la creación de concejalías *ad hoc,* o unidades o servicios con funciones de transparencia dentro de la secretaría municipal, sin dejar de tener en cuenta en el diseño que se haga que se trata de una tarea transversal que afecta a toda la organización.

La Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización que aprobó la FEMP el 27 de mayo de 2014[36], es una referencia obligada, aunque para su aplicación por las entidades locales aragonesas necesitaría ser adaptada a la LTPA. También existen numerosos ejemplos de experiencias de municipios que han sido pioneros en esta materia, entre los que cabe citar al Ayuntamiento de Zaragoza cuya Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información fue la primera en España[37].

36 Disponible en:
http://www.femp.es/files/3580-864fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilización%20de%20la%20información.pdf (última consulta: 21 de enero 2016)

37 Disponible en:
https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983 (última consulta: 21 de enero 2016)

II. ANÁLISIS DE LA LEY 8/2015, DE 25 DE MARZO, DE TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ARAGÓN

La elaboración de una norma propia en materia de transparencia era uno de los objetivos del Gobierno de Aragón que salió de las Elecciones Autonómicas de 2011, pero se consideró oportuno esperar a la aprobación de la norma estatal que con carácter básico iba a regular un estándar mínimo común de transparencia pública en España[38]. Aprobada la LTBG, el Gobierno de Aragón elaboró un anteproyecto que sometió a un amplio proceso participativo[39] y que después de la tramitación parlamentaria se convirtió en la LTPA.

La LTPA aborda la regulación de la transparencia pública en el marco de la normativa básica de la LTBG y además regula la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón. La regulación en la misma norma de las materias de transparencia y participación responde a la importante interrelación que existe entre ellas[40], dentro del objetivo de impulsar el Gobierno Abierto [art. 1 LTPA].

La LTPA amplía las obligaciones de publicidad activa de la LTBG, no solo respecto de las materias que deben ser objeto de publicidad sino también desde la perspectiva de los sujetos obligados; adopta medidas para la efectividad del derecho de acceso a la información y para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y crea el CTA para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso y controlar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Respecto del ámbito subjetivo la LTPA tiene especial cuidado en que no queden ámbitos públicos exentos, cubriendo aquellas lagunas que la doctrina ha encontrado en la LTBG. Así somete a las sociedades mercantiles y fundaciones públicas en las que sin ser mayoritaria la participación pública sí existe una

38 La circunstancia de que el proyecto aragonés se elaborara una vez aprobada la LTBG permitió valorar los análisis que sobre la misma había realizado la doctrina, e incorporar aspectos puestos de manifiesto por expertos, asociaciones pro-acceso, etc.

39 Se recibieron 23 informes en los trámites de audiencia e información pública, 8 aportaciones on line en el proceso participativo y se desarrollaron 7 talleres en las tres capitales de provincia en los que participaron 84 personas. Como resultado se hicieron más de 450 aportaciones o sugerencias concretas que motivaron la modificación de 49 arts. y 6 disposiciones, de los 60 arts. y 11 disposiciones de las que consta el proyecto.

40 La transparencia es un presupuesto ineludible de la participación ciudadana, no puede haber una verdadera participación sin que los ciudadanos tengan información clara y actualizada de cómo están gestionando los asuntos públicos.

influencia dominante, y para garantizar que todos los sujetos del sector público aragonés quedan obligados a la LTPA incluye en el art. 4.1.j) a modo de cláusula de cierre, un concepto similar al que el incorpora en el art. 3.1.h) TRLCSP[41].

Por otro lado adopta la posición de que el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Aragón quedan obligados de forma completa a las obligaciones de transparencia y no únicamente respecto de sus actividades sujetas a Derecho Administrativo que es la fórmula de la LTBG respecto de las instituciones análogas a nivel estatal[42].

Pero la principal novedad respecto del ámbito subjetivo se produce en los sujetos privados, y es la inclusión como sujetos obligados de las sociedades y fundaciones en las que la participación pública siendo importante –más del 30%– no es mayoritaria [art. 8, apdos. d) y f)].

Además, respecto del sector privado contiene una modificación puntual respecto de la LTBG, al referirse a las entidades públicas en las que el 40% de sus ingresos anuales procedan de ayudas públicas, el umbral mínimo que en la LTBG es de 5000 euros, la LTPA lo eleva a 25.000[43].

Otro aspecto importante es que la LTPA, aumenta el grado de sujeción de los prestadores de servicios públicos y personas privadas que ejercen potestades administrativas, puesto que les aplica las obligaciones de transparencia respecto de su actividad directamente relacionada con las funciones públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. El cumplimiento de estas obligaciones se concretará en las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación, sanidad y servicios sociales, y podrán hacerse efectivas a través de la Administración a la que estén vinculados[44].

41 Incorpora una referencia similar a la del art. 3.1 TRLCSP cuando define qué entes se consideran sector público a sus efectos. La LRIP también recoge un precepto similar en el art. 3.2. La inclusión de un apartado similar en la LTBG fue sugerido por expertos como FERNÁNDEZ, T.R., ante la comisión constitucional del Congreso, y por el Observatorio de Contratos Públicos en la fase de alegaciones al anteproyecto.

42 La razón es que se trata de órganos vinculados al ejecutivo y no a las Cortes de Aragón por lo que no se ve ningún inconveniente en tengan el mismo trato del resto de la Administración.

43 Lo cierto es que con el umbral de la LTBG quedan sujetas entidades de un tamaño pequeñísimo, con un presupuesto de poco más de 12.000 euros anuales.

44 Durante la tramitación de la LTBG fueron numerosas las peticiones de que se incluyera a estos sujetos en el ámbito subjetivo de la Ley, como por otra parte hace la LIPMA [art. 2.4.1.d)]. En apoyo de su inclusión hay que mencionar que el CCE sobre acceso a los docu-

Por lo que respecta a los adjudicatarios de contratos públicos, se precisan medidas para dar efectividad a las obligaciones de suministrar información a las entidades a las que se encuentran vinculadas. A tal efecto el pliego de cláusulas administrativas o documento equivalente recogerá las obligaciones concretas que se les imponen, de este modo los licitadores las conocerán de antemano. Asimismo se incluye un plazo concreto para su cumplimiento –15 días– y se prevé que se puedan imponer penalidades o multas coercitivas hasta el 5% del importe del contrato.

Además de ampliar el ámbito de los sujetos obligados, la LTPA contiene una importante ampliación de las materias que deben ser objeto de publicidad activa. Destacan: las obligaciones de publicidad en materia de transparencia política que incluye amplia información sobre el personal eventual, las agendas de los altos cargos y las campañas de publicidad institucional; y la información sobre planificación que exige expresamente que el Gobierno de Aragón elabore un Plan de Gobierno de la legislatura. En materia de contratación pública, incluye amplia información sobre la fase de ejecución de los contratos, lo que representa un avance respecto de la LTBG y del resto de normas autonómicas, incorporando el concepto de «Contratación Abierta»[45]. Por ultimo también prevé la incorporación al Portal de Transparencia de la más completa información sobre empleo público y sobre otras materias sobre las que ya existen importantes obligaciones de publicidad en sus normas específicas, como ocurre con el urbanismo[46].

En materia de derecho de acceso a la información, la LTPA parte de lo previsto en la legislación básica a la que está plenamente sometido el ejercicio de este derecho, si bien incluye algunas especialidades procedimentales que buscan reforzar la eficacia de este derecho. La propia LTBG cuando declara el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, reconoce que en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

mentos públicos, califica como entidad pública a las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

45 La inclusión de algunos de los datos que se incluyen como novedad respecto de la LTBG, había sido solicitada por el Consejo de Estado y por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En el ámbito internacional la Contratación Abierta va abriéndose camino como concepto integrador de la transparencia en todos los ámbitos de la contratación pública, impulsada por la Open Contracting Partnership –asociación que dirigen entre otras organizaciones de relevancia, el Instituto del Banco Mundial y Transparencia Internacional–.

46 En el epígrafe III de este trabajo se incluye un análisis detallado de la publicidad activa.

El Capítulo III del Título II de la LTPA, dedicado al derecho de acceso, no reproduce todos los preceptos de la LTBG, sino solo aquellos aspectos fundamentales o en los que introduce alguna novedad.

Siguiendo la tradición del Derecho aragonés, reconoce a los menores de edad el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años[47] [art. 25.2 LTPA].

El derecho lo es a acceder a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de una entidad del sector público, independientemente de que hayan sido elaborados por ella o hayan sido adquiridos en el ejercicio de sus funciones, según establece el art. 13 LTBG.

La LTPA no contiene una previsión sobre los límites aplicables, sino que se remite con carácter general a la normativa básica que dedica el art. 14 LTBG a los límites del derecho de acceso, y el art. 15 LTBG a las garantías a la protección de datos personales.

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada, atendiendo en cada caso concreto a la existencia de un interés público o privado superior que justifique la denegación del acceso. El art. 10.2 LTPA, quiere reforzar el principio de transparencia indicando que cualquier limitación deberá tener fundamento en un límite o excepción establecido por norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva.

La LTPA únicamente contempla el supuesto de que la información este afectada por derechos de propiedad industrial o intelectual que limiten el acceso en aplicación del art. 14.j) LTBG. En ese caso, el art. 32.2 LTPA exige que si la resolución que deniegue el acceso, contenga información de la persona física o jurídica titular de estos derechos si se conoce o, de no ser así, de la persona cedente de la que haya obtenido el documento solicitado.

La interacción entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal consagrado en el art. 18.4 CE[48] se regula en el art. 15 de la LTBG, que solo permite el acceso a la información que contenga datos especialmente protegidos con el consentimiento expre-

47 Vid. MESEGUER, J.: «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

48 La Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal, regula la protección de los datos de carácter personal, entendiendo por tales cualquier información concerniente a personas físicas identificadas e identificables, y somete a especial protección a los datos relativos a ideología, afiliación sindical, religión y creencias [art. 7.2] y a los que se refieren a origen racial, salud y vida sexual [art. 7.3].

so del afectado. El mismo tratamiento da a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor.

Si la información no contiene datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud ponderará el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal en función de una serie de criterios. En cualquier caso se permite el acceso si se efectúa previamente una disociación de datos y se impide la identificación de las personas afectadas.

Las solicitudes de información pública se dirigirán al titular del órgano administrativo o entidad en cuyo poder se encuentre la información. Podrán presentarse por cualquier medio, incluidas la comparecencia ante la unidad responsable de la información o en las oficinas de información, y la comunicación telefónica. Para estos casos el art. 27.3 LTPA exige que las entidades del sector público adopten las medidas organizativas necesarias para recogerlas en formato electrónico y dar un justificante de su recepción.

Deberán contener necesariamente: a) La identidad del solicitante[49]; b) La información que se solicita, sin que sea requisito identificar un documento o expediente concreto; c) La dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de las comunicaciones a propósito de la solicitud.

Además el solicitante podrá indicar los motivos por los que solicita la información, motivación que podrá ser tenida en cuenta cuando se dicte la resolución, a efectos de la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información, y los límites al acceso y la protección de datos personales que pudieran concurrir en el caso concreto. También podrá indicarse la modalidad preferida de acceso a la información y el formato solicitado.

En el plazo de 10 días desde que la solicitud haya sido recibida por el órgano competente para resolver, el art. 29 LTPA dispone que este debe comunicar la recepción al solicitante[50] indicándole:

a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida.

b) El plazo máximo para la resolución y notificación.

49 Sobre la exigencia de que se identifique al solicitante, organizaciones como Access-Info la han criticado y defienden el anonimato de las mismas, anonimato que permite el CCE. El Defensor del Pueblo de Navarra y la Oficina Antifraude de Cataluña también han alertado de que este requisito puede restringir el derecho de acceso por miedo a represalias, o en entornos reducidos.

50 Esta comunicación a la recepción de la solicitud ha sido muy valorada por organizaciones como Access-Info.

c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

d) Si resulta necesario que concrete su solicitud, en el caso de que no identifique de forma suficiente la información, concediéndole un plazo de diez días para ello, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución[51].

e) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

Esta misma obligación la exige el art. 29, al órgano al que se dirija la solicitud aun cuando no obre en su poder la información, si se da la circunstancia de que conoce al competente para resolver. En este caso deberá remitir la solicitud al órgano competente y comunicar al solicitante la fecha de la remisión, y la identificación del órgano al que se ha dirigido.

La solicitud podrá ser inadmitida por las causas que establece el art. 18 LTBG, y que la LTPA reproduce y precisa en aras de una mayor garantía del acceso[52], en el art. 30:

a) Por referirse a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. La LTPA precisa que en este caso, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está elaborando dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición.

b) Por referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Los informes preceptivos, nos dice la LTPA, no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos[53].

51 Suspensión que tiene carácter automático como dispone el art. 19.3 LTBG.

52 La LTBG da a estas causas una redacción tan amplia que se ha visto como un peligro para la efectividad del derecho de acceso. El Proyecto de Reglamento de la LTBG –aunque con aplicación restringida al sector público estatal– incluye precisiones importantes, definiendo cuándo se entiende que una información está en proceso de elaboración, o tiene carácter auxiliar, cuando una solicitud es abusiva, etc.

53 Esta causa de inadmisión fue muy controvertida durante la tramitación parlamentaria de la LTBG. Vid. GUICHOT, E. (coord.).: *op. cit.* El CTBG en la Resolución 65/2015, interpreta

c) Por ser relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

d) Por estar dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. El órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

e) Por ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

La resolución en la que se inadmita la solicitud deberá ser motivada y notificada al solicitante en el plazo máximo de veinte días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver[54].

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a este para que decida sobre el acceso.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso admi-

que los informes preceptivos en los que se basa la decisión no pueden ser considerados documentos auxiliares o de apoyo.

54 Se establece un plazo inferior al que se establece con carácter general para resolver las solicitudes. Es novedad de esta ley respecto de la LTBG.

nistrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Frente al criterio del art. 20.4 LTBG que dispone que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada, la LTPA establece en el art. 31.2 el sentido positivo del silencio administrativo[55].

Es una opción que han recogido otras normas autonómicas[56] y que era especialmente reclamada por las organizaciones pro-acceso, si bien no ha estado exenta de polémica. El Consejo de Estado al dictaminar sobre la LTBG, consideró que la opción del silencio negativo resulta lógica y adecuada a Derecho, y por otra parte el CCE prevé que el acceso pueda denegarse de forma expresa o «implícitamente», de hecho la práctica generalizada en el Derecho comparado sea otorgar al silencio un valor negativo.

En cualquier caso, el reconocimiento del sentido positivo del silencio administrativo es la regla general en el todavía vigente art. 43.1 LRJPAC, se recoge en la LIPMA, y se hace con la cautela de que se entiende estimada la solicitud «salvo en relación con la información cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta por una norma con rango de Ley»[57].

La LTPA crea el CTA como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, que además de conocer las reclamaciones en materia de derecho de acceso, velara por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el sector público autonómico[58]. Se trata de un órgano colegiado de composición plural y variada. La designación de sus miem-

55 «Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.»

56 Ley Foral Navarra 11/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto [art. 30], y Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya [art.35].

57 Vid. BALLESTEROS, L.A.: «La inactividad de la Administración frente al derecho a saber del ciudadano», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014). Para un resumen sobre las distintas posiciones doctrinales sobre esta cuestión, vid. MESEGUER, J.: *op. cit*.

58 La creación por las Comunidades Autónomas de órganos propios en materia de transparencia ha sido la opción mayoritaria. De las Leyes autonómicas aprobadas hasta la fecha solo la

bros, su organización y funcionamiento se regularán mediante reglamento aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón, en cuya elaboración participarán las instituciones que tienen representación en el CTA[59].

Hasta la constitución del CTA, la reclamación especial en materia de derecho de acceso no estará operativa, y se aplicará el régimen general de recursos administrativos[60].

La LTPA no incluye un régimen de infracciones y sanciones como hacen otras normas autonómicas, pero sí establece que el incumplimiento reiterado de las obligaciones no solo respecto del derecho de acceso, sino también de las relativas a la publicidad activa tienen la consideración de infracción grave a efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario correspondiente, y atribuye la iniciativa para la exigencia de responsabilidad al CTA. Para los incumplimientos de las entidades que no son sector público prevé la pérdida total o parcial de las subvenciones y ayudas.

III. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

Aunque los avances han sido muchos, todavía queda un largo camino para que el principio de transparencia esté implantado con efectividad. Las entidades locales van a encontrar obstáculos importantes respecto de la publicidad activa. Es mucha la información a publicar y muy exigentes los requerimientos técnicos; y ni la normativa básica ni la autonómica han previsto distinto grado de obligaciones según el tamaño o los medios de que dispone cada entidad local. Es por ello, y por la complejidad que tiene la existencia de dos normas –LTBG y LTPA– que se solapan, por lo que dedicamos especial atención a esta materia.

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se decanta por conveniar con el CTBG.

59 En este momento existe un proyecto de decreto que fue sometido a información pública. Puede consultarse en: http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/ITCN/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=878074203131 (última consulta: 21 de enero de 2016)

60 La Abogacía del estado emitió con fecha 12 de junio de 2015 un informe a petición del CTBG, en el sentido de que no se puede entender que el CTBG puede actuar de forma supletoria en caso de que las Comunidades Autónomas no hagan uso de la facultad que les concede la DA 4ª LTBG.

Analizaremos qué sujetos resultan obligados en la esfera local, las materias que deben de ser objeto de publicidad y los requisitos de la puesta a disposición de la información. Todo ello desde la perspectiva de que con carácter general, en materia de publicidad activa las entidades locales aragonesas deben tomar como referencia la LTPA que como hemos visto subsume y amplía las obligaciones de la LTBG, y en su caso tener en cuenta las especialidades que se derivan del régimen local, y las normas posteriores que incluyan exigencias de publicidad en los portales de transparencia.

1. Sujetos obligados

Los sujetos del ámbito local aragonés obligados a realizar publicidad activa se clasifican en tres categorías, cada una de las cuales tiene distinto grado de sujeción: Administraciones Públicas, entes del sector público que no tienen la consideración de Administración Pública a efectos de la LTPA, y entidades privadas vinculadas o participadas por entidades del sector público local.

Tienen la consideración de Administración Pública a efectos de la LTPA, de acuerdo con el art. 4.3 de la misma:

a) Las entidades que integran la Administración local aragonesa, que son de acuerdo con el art. 2 LALA: los municipios, las provincias, las comarcas, la entidad metropolitana de Zaragoza, las mancomunidades de municipios, las comunidades de villa y tierra, y las entidades locales menores [art. 4, apdo. c) LTPA].

b) Los organismos autónomos y las entidades de derecho público dependientes de las entidades locales aragonesas [art. 4, apdo. d) LTPA].

c) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la legislación de régimen local, siempre que se encuentren adscritos a una Administración local aragonesa [art. 4, apdo. e) LTPA][61].

Forman parte del sector público local, sin la consideración de Administración Pública, cuando la entidad dominante sea una entidad local aragonesa:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades públicas aragonesas, sea superior al cincuenta por ciento o en las cuales las citadas entidades puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen [art. 4, apdo. h) LTPA].

61 Con esta referencia se cubre la laguna de la LTBG que no menciona entre los sujetos obligados a los consorcios; aunque se puede entender que están comprendidos en el art. 2.1.i) de la misma, sin embargo no tendrían la consideración de Administración Pública.

b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, o en las cuales estas tengan una influencia dominante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en el correspondiente patronato [art. 4, apdo. i) LTPA].

c) Los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos de los anteriores, financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia [art. 4, apdo. j) LTPA].

d) Las asociaciones constituidas por las entidades públicas aragonesas, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público [art. 4, apdo. k) LTPA].

También quedan afectadas sociedades y fundaciones que no forman parte del sector público, pero en las que la participación pública es importante:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas aragonesa sea superior al treinta por ciento e igual o inferior al cincuenta por ciento [art. 8, apdo. d) LTPA].

b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas, superior al treinta por ciento e igual o inferior al cincuenta por ciento o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un treinta por ciento y hasta un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades [art. 8, apdo. e) LTPA].

Esta ampliación de los sujetos obligados respecto de la LTBG tiene su justificación en que estas entidades tienen una relevancia respecto de la transparencia pública igual o incluso mayor que las entidades estrictamente privadas que reciben financiación pública a las que se refieren los arts. 3.b) LTBG y 8.1.c) LTPA.

2. Contenido de la publicidad activa

La LTPA, recoge en los arts. 12 a 22 las materias que deben ser objeto de publicidad. Estos preceptos siguen en líneas generales la estructura de la LTBG y tienen una redacción casi idéntica cuando se refieren a supuestos similares, lo que faci-

lita la aplicación integrada de ambas normas. Además habrá que contemplar otra información cuya publicación venga exigida por normas específicas.

Para su análisis clasificaremos la información en los tres grandes grupos que hace la LTBG: información institucional y organizativa; información sobre planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. Además la LTPA dedica preceptos específicos a la información sobre relaciones con la ciudadanía, resultados de investigación, y ordenación del territorio y medio ambiente.

Por supuesto la LTPA, como la LTBG, marca un mínimo de contenido, que el art. 20.3 LTPA amplía con una cláusula residual exigiendo que cada entidad publique además la información cuyo acceso se solicite más frecuencia. En todo caso, cada institución puede profundizar en la transparencia hasta el punto que desee, siempre dentro de los límites que establecen como normativa básica los arts. 14 y 15 LTBG, a los cuales se remite el art. 10 LTPA.

A. **Información institucional y organizativa**

Todos los sujetos obligados del ámbito local deben publicar:

a) «Las funciones que desarrollan y la normativa que les sea de aplicación» [art. 12.1.a) LTPA][62].

b) «Su estructura organizativa, en la que se incluirá un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos. Cuando se trate de cargos retribuidos, deberán hacer constar sus datos biográficos profesionales» [art. 12.1.b) LTPA].

El organigrama es el esquema de la organización de la entidad. Deberá tener la extensión que se considere necesaria de acuerdo a la finalidad de la publicidad activa que es dar a conocer a los ciudadanos cómo funciona la entidad; para información más detallada ya están las relaciones de puestos de trabajo o las plantillas.

En el organigrama debe recogerse la identidad de los responsables de cada órgano y su perfil y trayectoria profesional. Sobre esta cuestión la LTPA incluye una precisión, en el sentido de restringir esta información a los cargos retribuidos. Este extremo fue una aportación en el proceso participativo que se desarrolló para la preparación del proyecto, con la motivación de que los cargos no retribuidos –por ejemplo en una fundación o en un órgano de participación – pueden

62 Vid. CAMPOS ACUÑA, Mª C.: «Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la practica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

haber sido designados, no por su capacidad o experiencia profesional, sino por otras circunstancias personales, a modo de ejemplo, por su activismo social.

La información sobre los responsables se concreta para las entidades que forman parte del sector público en el art. 13.1 LTPA que exige que se publiquen los siguientes datos de los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables:

- Identificación y nombramiento.
- Datos biográficos profesionales.
- Funciones.
- Órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años.
- Actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad.
- Retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso[63].
- Indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo[64].

Sobre los conceptos de «alto cargo» y «máximo responsable» que utilizan la LTBG y la LTPA, se ha puesto de manifiesto por muchos autores la dificultad para aplicarlos al ámbito local[65].

Quedarían vinculados por estas obligaciones los cargos representativos locales, los titulares de los órganos superiores y directivos de los municipios de gran población relacionados en el art. 130 LBRL, y el personal directivo de las Diputaciones de conformidad con el art. 32bis LBRL.

63 Dietas, indemnizaciones y gastos de representación son una ampliación de la LTPA respecto de las obligaciones recogidas en el art. 8.f) LTBG.

64 El art. 75.8 LBRL establece el régimen de compensaciones a los miembros de la Corporación tras la finalización de su mandato.

65 Vid., JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Buena Gobernanza y Transparencia Municipal: Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes», en http://bci.inap.es; y entre otros CAMPOS ACUÑA, MªC.: *op. cit*.

Se discute si a estos efectos puede utilizarse como parámetro de lo que es personal directivo la DA 15ª LBRL. Esta disposición entiende por directivos locales a los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales. Y no parece que resulte contraproducente tomarla como referencia pues esta disposición define que se entiende por personal directivo local a efectos del régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes, aspectos relacionados con la información del art. 13.1 LTPA.

La información sobre las retribuciones se entiende referida a la persona, no al cargo. El Proyecto de Reglamento de la LTBG, aunque para el ámbito del sector público estatal, confirma esta interpretación al especificar que habrá que publicar las retribuciones percibidas en el ejercicio inmediato anterior por los que hayan ostentado dichos cargos.

Hay otros datos que vienen exigidos por la especialidad de las Entidades Locales, y aunque la LTPA no lo disponga expresamente deberá indicarse por ejemplo: para los miembros de las Corporaciones locales, el grupo político al que pertenecen, y específicamente en el caso de los Tenientes de Alcalde el orden de prioridad. Además las Corporaciones locales deben publicar, de conformidad con lo que dispone el art. 75.5 LBRL, el régimen de dedicación de los miembros de la Corporación:

c) «Su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto» [art. 12.1.c) LTPA].

d) «Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total» [art. 12.2.a) LTPA].

e) «Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes» [art. 12.2.b) LTPA].

f) «La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento» [art. 12.2.c) LTPA].

g) «La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de liberados sindicales, identificando la organización sindical a la que pertenecen, así como los costes que estas liberaciones generan para las entidades correspondientes. Asi-

mismo, se dará información sobre el número anual de horas sindicales utilizadas» [art. 12.2.d) LTPA].

Las entidades que forman parte del sector público deberán publicar también:

«Los acuerdos adoptados por sus órganos de gobierno que tengan especial relevancia» [art. 13.2) LTPA]. El régimen de publicidad de los actos y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las corporaciones locales se regulan en el arts. 70 LBRL y 229.2 ROF, todos aquellos documentos sujetos a publicidad de acuerdo con estos preceptos, deberán insertarse en el portal.

Las entidades que tienen carácter de Administración Pública publicarán, además, la siguiente información:

a) «El Inventario de Organismos y Entes Públicos» [art. 12.3.a) LTPA].

El Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 22 de noviembre, exige la creación en el Ministerio de Hacienda y Administración Pública del Inventario de entes del Sector Público Local que será público y estará permanentemente actualizado. El art. 2 del Reglamento incluye los criterios de inclusión en dicho Inventario. Parece que un enlace a este Inventario podría ser suficiente.

b) «El Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios, o documentos equivalentes en su caso» [art. 12.2.b) LTPA].

c) «La relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos» [art. 12.2.c) LTPA].

d) «Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas» [art. 12.2.d) LTPA].

Sobre esta información hay que poner de manifiesto que puede plantear problemas respecto de la protección de datos de carácter personal, lo que ha llevado a que en el proyecto de Reglamento de la LTBG se establezca que se le dará publicidad previa disociación de datos de carácter personal[66].

66 El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos han emitido un criterio conjunto el 23 de junio de 2015, aunque referido al derecho de acceso, que entiende que no se puede dar el mismo tratamiento a un cargo político o a un empleado público que ocupa un puesto de libre designación, que al resto de empleados públicos.

e) «Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares» [art. 8.1.f) LTBG].

No contiene la LTPA una referencia respecto a la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales pero esta obligación viene impuesta por el art. 8.1.f) LTBG, que se remite al art. 75.7 LBRL. Este precepto no se limita a los representantes locales, sino que afecta a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local. Dispone la inscripción de las declaraciones en el Registro de Actividades y el Registro de Bienes Patrimoniales que se llevaran en cada entidad. Ambos tienen carácter público, si bien por razones de seguridad la declaración de bienes se permite realizarla de forma secreta e inscribirla en un Registro Especial de Bienes que no tendrá carácter público. Esta última previsión no exime de la publicidad que exige la LTBG, que ya prevé la omisión de los datos de localización de los inmuebles.

f) «Las agendas de actividad institucional[67] de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, que se mantendrán públicas, como mínimo, durante todo su mandato. En el caso en que no pueda hacerse pública la agenda con carácter previo, la publicidad se hará a posteriori, salvo que existan causas justificadas» [art. 13.5.a) LTPA].[68]

g) «La relación del personal de confianza o asesoramiento especial[69] en cada uno de los departamentos y en los organismos públicos o entidades públicas, especificando su identificación, datos biográficos profesionales, nombramiento, funciones asignadas, órgano o directivo al que presta sus servicios y retribuciones anuales, con indicación expresa de los diferen-

67 La publicidad de las agendas no se ha incorporado a la LTBG a pesar de que se solicitó reiteradamente durante su tramitación.

68 El Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública actualmente en tramitación ante las Cortes de Aragón, incluye una referencia expresa a que se publiquen en todo caso y con carácter previo las reuniones con lobistas y lobbies.

69 La LTBG no contiene un precepto similar a pesar de que su inclusión fue objeto de enmiendas durante la tramitación parlamentaria.

tes conceptos retributivos. Además, se dará cuenta del coste global que representa este personal para cada entidad» [art. 13.5.b) LTPA].

Amplía las obligaciones de publicidad sobre el personal eventual que exige el art. 104 bis LBRL.

h) «La masa salarial del personal laboral del sector público local» [art. 103bis LBRL]. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local incluyó la obligación de dar publicidad a este dato en el boletín oficial y en la sede electrónica, pero parece que esta última se entendería cumplida con su inserción en el portal aunque fuera una página web.

B. **Información sobre planificación**

Afecta únicamente a las entidades que tienen carácter de Administración pública, a las que el art. 14 LTPA obliga a publicar los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad y, en todo caso, los que vienen exigidos por la normativa sectorial. Fija el plazo máximo para la publicación que será de un mes desde su aprobación y exige que se mantengan públicos durante toda su vigencia. Además indica cuál deberá ser su contenido que deberá fijar los objetivos concretos, así como las actividades, medios, costes estimados y tiempo previsto para la consecución de los mismos. También deberá hacerse público su grado de cumplimiento y los indicadores de medida y valoración. Los resultados tendrán que ser objeto de evaluación y publicación periódica, al menos una vez año.

C. **Información de relevancia jurídica**

El art. 15 LTPA, contiene novedades relevantes respecto de la LTBG que buscan dar efectividad a la transparencia en este importante ámbito, facilitando la claridad de la información y su comprensión por los ciudadanos. Destacan la exigencia de que se publiquen las versiones consolidadas de las normas vigentes, y la necesidad de que se dé información permanente y actualizada sobre los procedimientos normativos que se estén desarrollando.

Afecta únicamente a las entidades que tienen consideración de Administración pública, las cuales publicarán:

a) «Una relación de su normativa vigente, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones» [art. 15.1.a) LTPA].

b) «Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en

que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos» [art. 15.1.b) LTPA].

c) «El Plan Anual Normativo» [art. 132 LPAC].

Como novedad la LPAC en su art. 132 exige que las Administraciones Públicas, aprueben un Plan Anual Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que esté previsto aprobar en el año siguiente.

d) «Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos [art. 15.1.d) LTPA], a los que habrá que acompañar las memorias, informes y dictámenes que conformen el expediente, manteniendo esta publicidad actualizada publicando aquellos documentos que se vayan elaborando [art. 15.1.e) LTPA]. Para ello, habrá que publicar una relación actualizada de los procedimientos de elaboración de normas que estén en curso, indicando su objeto, los trámites exigibles y estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos, incluyendo, en su caso, las alegaciones y aportaciones que se hayan presentado, con indicación de quiénes las presentaron y sus fechas de registro» [art. 15.2 LTPA].

Este precepto debe entenderse referido en el ámbito local tanto a los reglamentos como a las ordenanzas, pues a pesar de que resultaría razonable que los reglamentos de tipo organizativo –los reglamentos *stricto sensu* en el ámbito local – no estuvieran sometidos a publicidad durante el proceso de aprobación, la LTBG no ha hecho distingos.

La regulación de la LTPA mejora lo dispuesto en el art. 7 LTBG precisando que el momento de publicidad es previo a la solicitud de los informes preceptivos, y exigiendo transparencia durante todo el procedimiento de elaboración de la norma.

No contiene la precisión que sí recoge el art. 7 LTBG sobre que en ningún caso esta publicidad supone necesariamente la apertura de un trámite de audiencia pública, pero obviamente al ser este un precepto básico, resulta aplicable.

e) «Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas» [art. 15.1.f) LTPA].

f) «Las iniciativas aprobadas por las diputaciones provinciales, los consejos comarcales y los plenos municipales, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento»[70] [art. 15.1.g) LTPA].

70 Cuestión novedosa, fruto de una enmienda durante la tramitación en las Cortes de Aragón.

D. **Información económica, presupuestaria y estadística**

a) *Información sobre contratos* [*art. 16 LTPA*].

La LTPA aborda la publicidad activa sobre los contratos[71], precisando para que no haya confusión, que se trata de una publicidad diferente a la que la normativa sobre contratación pública exige, la cual tiene como instrumentos específicos los perfiles de contratante y la Plataforma de Contratación del Sector Público[72].

Todas las entidades del sector público insertarán en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores:

- Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.
- Fecha de formalización.
- Fecha de inicio de ejecución.
- Duración.
- Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.
- Importes de licitación y de adjudicación.
- Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.
- Número de licitadores participantes en el procedimiento.
- Identidad del adjudicatario.
- Modificaciones aprobadas.

Como ya se ha señalado, la LTPA dedica una especial consideración a la información sobre la fase de ejecución con objeto de dar una visión completa de la gestión de los contratos, de forma que sobre los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, habrá que publicar: ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas, contratos complementarios, modificaciones, fecha de la recepción, importe de la liquidación practicada, cesión y resolución del contrato.

71 Sobre transparencia en materia de contratos públicos, vid. COLÁS TENAS, J.: «La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia», *Bon govern, transparencia i integritat institucional al govern local,* Diputació de Barcelona (2015).

72 Con este inciso se pone de manifiesto la distinción entre las obligaciones de publicidad activa que sean exigencia del principio de transparencia en su vertiente de garantía para la participación y control por los ciudadanos en la gestión pública y que por tanto deben implementarse en el Portal de Transparencia, y la publicidad que el TRLCSP exige respecto de los actos del procedimiento de adjudicación de los contratos y que debe realizarse en el Perfil del Contratante por ir dirigida fundamentalmente a los operadores económicos. Vid. SAN-MARTÍN MORA, MªA.: «La transparencia en la contratación pública, nuevas perspectivas», *Contratación administrativa práctica*, 129 (2014)

También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.

La información sobre los contratos se completa con información estadística:

- El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos[73].

Además la LTPA obliga a dar información específica respecto a los proyectos y obras de infraestructura más importantes, con objeto de que la ciudadanía tenga una visión de conjunto, clara y actualizada, de las grandes inversiones. Será necesario publicar:

- Respecto de los proyectos pendientes de ejecución: información sobre su coste estimado, los trámites realizados y los pendientes.
- Respecto de los contratos formalizados: objeto de la obra, contratista, plazo de ejecución, fechas previstas de inicio, de finalización y de puesta en servicio.

La LTPA no establece un umbral de aplicación respecto de los «proyectos y obras de infraestructuras más importantes». Dependerá del tamaño de la entidad, del momento económico y de los intereses sociales, cuáles sean esos proyectos.

Las sociedades y fundaciones en las que la participación pública sin ser mayoritaria supera el 30%, a las que se refiere el art. 8, deberán publicar únicamente información sobre los contratos celebrados con las Administraciones públicas.

b) ***Información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios*** [***art. 17 LTPA***].

La redacción del art. 17 varía respecto de lo dispuesto en la normativa básica [art. 8.1.b) LTBG] al incluir una mención específica a los encargos de ejecución a medios propios. Con ello se pretende una mayor claridad en la información puesto que los encargos de ejecución a medios propios que regula el art. 24 TRLCSP no resultan asimilables a las encomiendas de gestión[74].

73 Es una novedad de la LTPA. Este dato da una visión más clara del grado de utilización de los procedimientos, ya que el porcentaje en volumen presupuestario queda muy distorsionado por los grandes contratos que habitualmente se adjudican por procedimiento abierto.

74 El Tribunal de Cuentas en el Informe 1003/2013 advirtió de la necesidad de distinguir entre encomienda de gestión y encargo de ejecución. También la Abogacía General del Estado

Las entidades del sector público darán publicidad en sus Portales a los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

Los que tengan consideración de Administración Pública darán publicidad también a:

- Las encomiendas de gestión, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las contrataciones que, al amparo de dichas encomiendas, se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas.
- Los encargos de ejecución a medios propios, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, compensaciones tarifarias y las contrataciones que dichos medios propios realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas. Asimismo, indicarán anualmente el porcentaje de actividad realizada por el medio propio a favor de los entes de control.

A efectos de estructuración de la información, la publicidad sobre los encargos, debe darse de forma independiente a la que se refiere a convenios y encomiendas, porque su naturaleza es distinta a la de una encomienda y porque no se formalizan mediante convenio[75], de hecho el Anteproyecto de ley de contratos del sector público prevé su publicación en la Plataforma de Contratación.

Las sociedades y fundaciones con participación pública a las que se refiere el art. 8, deberán publicar información sobre los convenios que hayan celebrado con una Administración pública.

c) ***Información sobre subvenciones*** [***art. 18 LTPA***]

Las Administraciones públicas publicarán:

en la Circular 6/2009 y la Junta Consultiva de Contratación de Illes Balears en su informe 6/2009 entienden que después de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, el art. 15 LRJPAC, relativo a las encomiendas de gestión, ha quedado limitado a aquellas encomiendas que se refiere a actividades ajenas a la contratación pública. A su vez, el Tribunal de Cuentas en el Informe 1028/2014 se posicionaba a favor de la publicidad de los encargos de ejecución

75 Los encargos de ejecución a medios propios que regula el art. 24 TRLCSP no se instrumentan a través de un convenio como negocio jurídico consensual sino a través de órdenes de ejecución como ha puesto de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 1/2007, pues uno de los requisitos de estos encargos es que el medio propio esté sometido jerárquicamente al órgano de contratación de modo análogo al que lo están sus propios servicios.

- Las subvenciones, avales y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad, beneficiarios y forma de concesión, que constarán en una base de datos libremente accesible, y en la que también figurarán, en caso de concesión directa, los motivos que la hayan justificado. Se dará publicidad igualmente al procedimiento de gestión y justificación de la subvención, al menos en cuanto a plazo de ejecución, pagos anticipados o a cuenta, importe justificado, cuantías pagadas, resoluciones de reintegro y sanciones impuestas.
- Los programas anuales y plurianuales de ayudas y subvenciones públicas, donde constarán las bases reguladoras y los plazos de presentación, así como las dotaciones presupuestarias previstas.
- Datos estadísticos sobre el importe global y el porcentaje en volumen presupuestario de las subvenciones concedidas de forma directa y de las concedidas previa convocatoria pública[76].

La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, modifica el art. 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, creando la Base de Datos Nacional de Subvenciones como sistema nacional de publicidad de subvenciones, a los efectos de la LTBG. Sin embargo, como ocurre en otras materias en las que la LTPA amplía la información a suministrar respecto de la normativa básica –en este caso la relativa a la forma de concesión, motivos de concesión directa, gestión y justificación de las subvenciones– será necesario hacer alguna adaptación que permita rendir toda la información. Por otra parte no parece que el contenido del plan estratégico de subvenciones que regula el art. 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sea coincidente a la información sobre planificación de las subvenciones que exige el art. 18 LTPA.

Las entidades del sector público que no tengan la consideración de Administración pública deberán publicar toda la información que corresponda a las ayudas y subvenciones que hayan percibido cuando el órgano concedente sea una Administración pública, con indicación del concedente, objetivo o finalidad para la que se concede, plazo para lograrlo, importe concedido y porcentaje que la subvención concedida supone sobre el coste total de la obra o servicio subvencionado, e indicación de si es compatible o no con otras ayudas o subvenciones y de si se han obtenido otras ayudas o subvenciones para ese mismo objetivo o finalidad. La LTPA concreta los datos a suministrar, respecto de lo previsto en la LTBG. En el caso de ayudas concurrentes de diversas Administra-

76 Estos datos que no exige la LTBG, son un indicador relevante de la transparencia sobre la gestión pública.

ciones Públicas con normativa propia, se planteaba cuál era la aplicable, el Anteproyecto de Reglamento de la LTBG establece que se atenderá a la regulación aplicable en el territorio de la Administración Pública concedente del total o el mayor porcentaje de la ayuda o subvención.

Nada se dice expresamente en la LTPA de las sociedades y fundaciones participadas que no obstante, quedarán obligadas por las previsiones del art. 8 LTBG a dar publicidad de las subvenciones que perciban.

d) ***Información patrimonial*** [***arts. 12.3.e) y 19.2.a) LTPA***].

La LTPA, exige información patrimonial a las Administraciones Públicas en dos preceptos. Por un lado el art. 12.3.e) obliga a publicar: «El Inventario de Bienes y Derechos de la entidad, cuando una norma de rango legal obligue a la creación y mantenimiento de este Inventario».

A su vez el art. 19.2 a) establece que habrá que dar publicidad a: «La relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico, e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas».

Son obligaciones más amplias que las que exige la LTBG, cuyo art. 8.3 se limita a exigir la publicidad a la relación de bienes inmuebles en régimen de propiedad o sobre los que se ostente algún derecho real.

Teniendo en cuenta que las entidades locales están obligadas a formar el Inventario de Bienes [art. 86 TRRL] que incluirá todos los bienes que les pertenecen y que deberá actualizarse anualmente –cualquiera que sea su naturaleza y forma de adquisición apostilla el art. 17 RBEL– será suficiente con dar publicidad a dicho inventario si contiene todos los datos solicitados.

e) ***Información financiera, presupuestaria y estadística*** [***art. 19 LTPA***]

Todos los sujetos del sector público, y las sociedades y fundaciones participadas[77] deberán publicar:

77 La aplicación de estas obligaciones de transparencia a las sociedades que desarrollan una actividad mercantil e industrial puede presentar dificultades respecto de documentos que desvelen estrategias comerciales o industriales, datos de clientes, etc., incluido el presupuesto anual. En estos supuestos podrían resultar aplicables los límites de acceso a la información pública en los que se incluye la protección de los intereses económicos y comerciales [art. 14 LTBG].

- Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia[78]. Esta exigencia ha recibido una valoración positiva en cuanto exige un elemento de evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios públicos locales, frente a otras iniciativas en las que priman condicionantes de carácter económico-financiero[79]. Corresponde a cada organización establecer los indicadores para realizar los procesos de seguimiento y evaluación que permitan la obtención de los datos necesarios.

Las Administraciones públicas aragonesas deberán hacer pública también la siguiente información:

- La información básica sobre su financiación con indicación de los diferentes instrumentos de esta [art. 19.2.b) LTPA].
- La información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 19.2.c) LTPA].
- La deuda pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo [art. 19.2.d) LTPA].
- Estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos, considerando el carácter reservado de los datos tributarios regulado en el art. 95 de la Ley General Tributaria [art. 19.2.e) LTPA].

La Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dedica un Capítulo a la transparencia económico-financiera de todo el sector público, exigiendo una información que en gran parte cubre las exigencias de la LTPA. Esta información se hace pública a través de la Central de Infor-

78 Análogo al art. 8.1.i) de la LTBG, se refiere al concepto clásico de servicio público, pues las enmiendas para incluir obligaciones similares para servicios como los culturales o judiciales no prosperaron durante la tramitación parlamentaria de la LTBG.

79 Vid. CAMPOS ACUÑA, MªC.: *op. cit.*

mación económico-financiera de las Administraciones Públicas que mantiene el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[80].

f) ***Información sobre retribuciones*** [***art. 19.1.d*) *LTPA***].

La LTPA dedica mucha atención a la publicidad de las retribuciones que perciben quienes prestan sus servicios en el sector público. El art. 19.1.d) exige dar publicidad a: «las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, puestos de libre designación y personal directivo profesional y personal eventual similar y máximos responsables de la entidad. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo».

Esta exigencia se solapa respecto de los empleados del sector público –sea como personal funcionario, laboral o eventual– con lo dispuesto en el art. 12.2.a). Sin embargo, por lo que se refiere a representantes locales y altos cargos, debe entenderse que la información que exige el art. 13.1.f) es respecto a la persona que ocupa el cargo, mientras que el art. 19.1.d) se refiere a las retribuciones asignadas al puesto. En el ámbito local, el art. 75.5 LBRL, exige que se publiquen las retribuciones que corresponden a la dedicación exclusiva y parcial de los miembros de la Corporación.

En este mismo sentido hay que entender las referencias a las indemnizaciones por abandono del cargo en este artículo y en el art. 13.1.g).

g) ***Información sobre la actividad publicitaria*** [***art. 13.5.c*) *LTPA***]

Las Administraciones Públicas deben publicar: «La información de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido o contratado, con indicación del gasto público de las mismas, de los adjudicatarios y del plazo de ejecución. Asimismo, se publicará el detalle de cuáles son los medios de comunicación concretos a través de los que el adjudicatario lleva a cabo la campaña de publicidad, así como el gasto que corresponde a cada uno de ellos».

La inclusión de información sobre la actividad publicitaria de las entidades públicas se solicitó con insistencia pero sin éxito durante la tramitación de la LTBG. Se trata de una información relevante que permite conocer el cumplimiento de las normas sobre publicidad institucional que por lo que respecta a las Administraciones aragonesas se encuentra recogida en la Ley 16/2003, de

80 La Orden HAP/2015/2012 desarrolla las obligaciones de suministro de información de la Ley 2/2012 y por Real Decreto 636/2014 se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas.

24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón.

E. **Otra información específica**

Como ya se ha señalado la LTPA contiene en los arts. 20 a 22 exigencias de publicidad sobre materias sobre las que sus normas específicas ya recogen importantes obligaciones de difusión[81].

a) *Información sobre relaciones con la ciudadanía*

El art. 20 LTPA establece que las Administraciones públicas aragonesas publicarán la información relativa a:

a) El catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, especialmente de resolución, efectos del silencio, y la sede de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones, así como en su caso los formularios y modelos normalizados que tengan asociados. Asimismo, se indicarán los que pueden tramitarse electrónicamente.

b) Las Cartas de Servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona, la información sobre su grado de cumplimiento, incluidas las listas de espera y otros instrumentos análogos y el resultado de las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos.

c) El procedimiento para presentar sugerencias y quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El apartado segundo del mismo artículo recoge otra obligación que resulta redundante porque se trata de supuestos que ya estarían comprendidos en otros preceptos, ya que exige publicar «la información relativa a las autorizaciones administrativas, licencias, concesiones y cualquier acto administrativo que sea expresión del ejercicio de funciones de control administrativo, que incidan directamente en la gestión del dominio público o en la prestación de servicios públicos».

b) *Información sobre ordenación del territorio y medio ambiente*

El art. 22 LTPA exige dar publicidad a:

1. Los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos habrán de ser objeto de difusión, garantizando, como mínimo, la siguiente información:

81 El art. 21 LTPA se refiere a la publicidad de los resultados de investigación. De este supuesto específico no se da cuenta al no resultar aplicable en principio, al ámbito local.

a) La estructura general de cada municipio.

b) La clasificación y calificación del suelo.

c) La ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado.

d) Las infraestructuras planteadas en cada localidad.

e) La normativa urbanística.

f) Su estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes.

g) Las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.

2. Asimismo, las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.

b) La información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

Tanto en materia de urbanismo y de ordenación del territorio como de medio ambiente existen regulaciones específicas a nivel básico y autonómico que recogen amplias obligaciones de publicidad.

F. **Información sobre las actividades de transparencia**

El art. 28.2 LTPA exige que en el portal estén disponibles al menos, los modelos normalizados de solicitud de acceso a la información, siendo lo deseable que estas solicitudes se puedan tramitar electrónicamente. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de dar publicidad a la propia actividad de transparencia, empezando por el órgano responsable del portal y continuando por el número de consultas o entradas, al número de descargas de datos, y por supuesto al número de solicitudes de acceso individuales con indicación de las resueltas afirmativamente y de las denegadas –el art. 14.3 LTBG exige expresamente la publicación de las denegaciones de acceso motivadas por la aplicación de los límites que se establecen al mismo–.

3. **Presentación de la información**

La clave de la transparencia activa es que se instrumenta en formato electrónico. Puede ser en la sede electrónica de la entidad o en una página web o portal

de internet, en la terminología que usa la LRJSP[82]. En cualquier caso tiene que existir un espacio propio y específico, el portal de transparencia, término del que hasta ahora existían referencias individuales, pero que la LPAC generaliza en su art. 132.

La LTBG [art. 5] y la LTPA [arts. 6, 11, 23 y 24] coinciden tanto en las características como en los principios técnicos de la publicidad activa. La información que se ofrezca tiene que ser clara, veraz, objetiva entendible, comprensible y de acceso fácil. Cualquier decisión que se tome debe buscar el objetivo de servir al ciudadano para formarse una opinión sobre cómo se están administrando los asuntos públicos, por lo que la información que se ponga a disposición de los ciudadanos tiene que ser relevante, en el sentido de importante o significativa.

La información tiene que estar estructurada[83], con objeto de que sea fácil su identificación y búsqueda, siendo necesario elaborar un inventario de la información pública que se ofrece, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información. Ese inventario debe actualizarse con una periodicidad cuatrimestral [art. 6.1.b) LTPA]

La necesidad de que la información sea veraz y objetiva, y a la vez comprensible, obliga a que los datos que se pongan a disposición respondan a una terminología precisa y adecuada que los haga fiables y comprobables, y a la vez hay que lograr que sean términos entendibles para el ciudadano, para lo que se pueden utilizar glosarios de los conceptos fundamentales y otras herramientas de apoyo.

Tiene que ser una información actualizada. El art. 6.1.a) LTPA establece como mínimo una actualización cuatrimestral. Sin embargo, este precepto debe entenderse como una cláusula de garantía, pues debe ser el carácter de cada información el que defina el periodo de actualización que en algunos aspectos debe ser permanente –información sobre normas vigentes o en proceso de elaboración por poner un ejemplo– mientras que en otros deberá ser necesariamente anual –información sobre las retribuciones percibidas por altos cargos, etc.–. La opción más adecuada es incluir en el inventario el periodo de actualización de cada información, y publicar en cada página la fecha de la última actualización.

82 La diferencia entre sede electrónica y portal de internet radica fundamentalmente en las condiciones de seguridad, mucho más estrictas en la primera.

83 Estructura que no puede responder a la lógica administrativista, sino que tiene que ser entendible por el común de la ciudadanía. Vid. MARCOS, I. / ARRANZ, J.: «Ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

Un aspecto sobre el que las leyes no inciden es el tiempo en que esa información debe estar disponible, en ese sentido resulta una práctica muy adecuada la que se recoge en el art. 15.2 de la Ordenanza tipo aprobada por la FEMP de establecer los periodos de tiempo en que cada tipo de información se mantendrá publicada[84].

Los principios técnicos son fundamentalmente tres: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización. El primero de ellos hace referencia a la exigencia de que la información resulte accesible a las personas con discapacidad, resultando un mandato legal a los entes públicos para que utilicen los medios y formatos adecuados conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

La interoperabilidad obliga a utilizar estándares técnicos comunes para que los distintos sistemas puedan intercambiar datos. El art. 6.2.q) LTPA exige que se utilice el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero. El principio de reutilización tiene por objetivo que la información pública pueda ser usada por parte de personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales. La información pública tiene un gran valor económico, pero también social, en términos de acceso al conocimiento que favorece la creatividad y la innovación. La LRIP regula la reutilización de la información del sector público, con el objetivo de fomentar y garantizar que la reutilización se haga en el marco de unas condiciones claras, transparentes y no discriminatorias[85].

Ambos principios se garantizan utilizando formatos de datos abiertos, mediante licencias que permitan su uso libre y gratuito y que gocen de amplia aceptación nacional e internacional o que hayan sido consensuadas con otras Administraciones públicas.

La necesidad de que las bases de datos sean compatibles y reutilizables, es el fundamento de la verdadera transparencia. El sistema que se utilice debe permitir comparar, agregar y reutilizar los datos. Se trata de una transparencia interactiva, un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. De esa manera, las administraciones publican su rendición de cuentas, mientras que la ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación, que puede no ser coincidente. Es lo que se ha llamado transparencia colaborativa[86].

84 El Proyecto de Reglamento de la LTBG en relación al Portal de Transparencia estatal indica que deberá habilitarse la posibilidad de acceder al histórico de la información publicada.

85 Vid., CEREZO, F.: « Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

86 Vid. VILLORIA, M. (siguiendo a ORTIZ DE ZÁRATE): *op. cit*.

4. La necesidad de desarrollar la administración electrónica para cumplir con las obligaciones de publicidad activa

Sin perjuicio de que implantar la transparencia tiene implicaciones diversas, jurídicas, políticas, y organizativas[87], lo cierto es que cumplir las obligaciones de publicidad activa sin implantar la administración electrónica es imposible. Lo han puesto de manifiesto muchos autores[88] y la propia LTPA exige a las entidades públicas en el art. 6.1.c) y d):

- Desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad.
- Adoptar las medidas de gestión de la información pública que hagan fácilmente accesible su localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada.

En realidad la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, imponía ya esta obligación al regular con carácter básico el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos, pero la imprecisión de su DA 3ª deja en el aire su aplicación efectiva a las entidades locales al subordinarla a sus disponibilidades presupuestarias. Esta decisión, entendible desde el punto de vista organizativo, se completaba con la exigencia de la aprobación de un programa con el calendario de trabajos e inversiones necesarios para la plena efectividad de la Ley. Y es esta última obligación la que una mayoría de Administraciones no se ha tomado en serio. Ahora mismo la nueva LPAC incorpora la tramitación electrónica, como el modo habitual de actuar de las Administraciones y reconoce que facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La LPAC tiene como objetivo el pleno funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas, con un plazo temporal que acaba el 2 de octubre de 2018. La DA 2ª LPAC, por su parte, obliga a las entidades locales a adherirse a las plataformas y registros establecidos por la Administración General del Estado –registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso ge-

87 Sobre los requisitos de un sistema de transparencia eficaz, vid. VILLORIA, M.: *op. cit*.

88 V. ALMONACID incide en la necesidad de tener implantada si no totalmente, al menos en una fase avanzada la administración electrónica. Vid. «La Administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

neral electrónico– salvo que justifiquen que pueden prestar el servicio de modo más eficiente conforme al art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Son muchos los preceptos legales que contemplan la necesidad de apoyar a las entidades locales para implantar la Administración electrónica, y en concreto para cumplir las obligaciones de transparencia. La importancia en el ámbito local del papel que están destinadas a tener las Diputaciones Provinciales y otras entidades locales intermedias, prestando servicios a los municipios que carezcan de medios técnicos y organizativos se recogía ya en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y se potencia con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al incluir expresamente en el art. 36 LBRL como de su competencia la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes[89].

El Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, a través del Acuerdo Marco de colaboración firmado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), ha puesto a disposición de la entidades locales el servicio del Portal de la Transparencia en la nube para entidades locales

En el ámbito aragonés, y sobre la concreta materia de transparencia, la DA 3ª LTPA dispone que el Gobierno de Aragón, a través del departamento competente en materia de Administración local y en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, pondrá a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones de transparencia. No recoge la LTPA la idea del Portal Único de Transparencia, en el que se recogieran los datos básicos de todos los entes públicos aragoneses, como han hecho otras normas autonómicas[90].

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las entidades locales, como el resto de las Administraciones públicas, rinden y publican mucha información que se gestiona a través de distintas plataformas. Como más importantes y sin animo de exhaustividad, se pueden citar: la Plataforma de Contratos del Sector Público, la Base de Datos Nacional de Subvenciones, el Registro Electrónico de Convenios del Sector Público Estatal; el Portal de Rendición de Cuentas inicia-

89 Vid. CACHARRO, F.: «La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

90 Como hace el art. 5.5 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya.

tiva liderada por el Tribunal de Cuentas y con la participación de sus homólogos autonómicos, la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

Utilizar estas herramientas para cumplir con las obligaciones de publicidad activa resulta de lo más coherente. De hecho el Proyecto de Reglamento de la LTBG, remite a algunas de ellas al regular la publicidad en el Portal de Transparencia estatal. Sin embargo, la ampliación de las materias objeto de publicidad en el ámbito autonómico exigiría que fuera posible utilizarlas con la flexibilidad necesaria para adaptarlas a las circunstancias de cada caso.

Este es ahora el gran reto, más allá de disponer de una multiplicidad de portales, que exista una cierta homogeneidad, que la información que se rinde pueda ser utilizada para alimentar los portales de transparencia, sin multiplicar la carga de trabajo de los gestores, y permitiendo obtener una información global y comparable de cómo el sector público gestiona los asuntos.

IV. **BIBLIOGRAFÍA**

GUICHOT, Emilio (coord.): *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,* Tecnos, 2014.

ALMONACID, V.: «La Administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico-práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

BALLESTEROS, L.A.: «La inactividad de la Administración frente al derecho a saber del ciudadano», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

CACHARRO, F.: « La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

CAMPOS ACUÑA, MªC.: «Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

CEREZO, F: «Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

COLÁS TENAS, J.: «La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia», *Bon govern, transparencia i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona (2015).

FERNÁNDEZ, Severiano: «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*», Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Buena Gobernanza y Transparencia Municipal: Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes.», en *http://bci.inap.es*

MARCOS, I. / ARRANZ, J.: «Ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía.», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

MESEGUER, Joaquín: «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

NUEZ, Elisa de la / TARÍN, Carlota (coord.): *Transparencia y buen gobierno*, La Ley, 2014.

SANMARTÍN MORA, Mª A.: «La transparencia en la contratación pública, nuevas perspectivas», *Contratación administrativa práctica*, 129 (2014).

VELASCO, Clara Isabel: «Análisis en clave competencial del Proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 17 (2013).

- «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

VILLORIA, Manuel: «La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias», *Gobern Obert* (2014).

- «La transparencia como política pública en el nivel local», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 26/27 (2014).

Los contratos mixtos[1]

Sofía Altemir Fumanal

RESUMEN

Este trabajo ofrece un estudio sistemático sobre la regulación de los contratos mixtos en el Derecho de la contratación pública, tanto a nivel comunitario como nacional. El éxito en la licitación de este tipo de contratos radica en una correcta calificación del contrato como mixto y en la determinación del régimen jurídico aplicable a su adjudicación. Se analizan y estudian las interpretaciones, que sobre la materia, han realizado órganos consultivos y de resolución de recurso especiales.

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos: art.: artículo; arts.: artículos; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; PCAP: Pliego de cláusulas administrativas particulares; RCE: Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Real Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre; LCE: Decreto núm. 923, de 8 de abril de 1965, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado; LCAP: Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; 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; TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; JCCA: Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; JCCAAr: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón; JCCACat: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña; JCCAM: Junta Consultiva de Contrata-

ABSTRACT

This work provides a systematic study of the regulation of mixed contracts on the Public Contrac Law, both at European and national level. Success in the public tender of these contracts lies in their correct classification as "mixed" and in determining the legal regime applicable in their awarding. Different interpretations on the subject made by advisory authorities, are analysed and studied, including the resolution of "special appeals".

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. **II.** CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA TIPICIDAD DE LOS CONTRATOS. EL CASO PARTICULAR DE LOS CONTRATOS MIXTOS. **III.** DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS CONTRATOS MIXTOS. **1.** Los contratos mixtos típicos. 2. Los contratos mixtos atípicos. **IV.** PRESTACIONES OBJETO DE FUSIÓN O COMBINACIÓN EN LOS CONTRATOS MIXTOS. **1.** Ámbito material de aplicación del art. 12 del TRLCSP. **2.** Requisitos y límites para la combinación de prestaciones: el art. 25.2 del TRLCSP. **A.** Análisis de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que combinan prestaciones que no pueden ser fusionadas en un contrato mixto. **B.** Prestaciones que pueden ser objeto de fusión en un contrato mixto. **V.** RÉGIMEN JURÍDICO A APLICAR EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS MIXTOS. **1.** Antecedentes normativos. **2.** La Directiva 2004/18/CE y el TRLCSP. **3.** La Directiva 2014/24/UE y su transposición al derecho interno español. **VI.** CAPACIDAD, SOLVENCIA Y CLASIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS MIXTOS. **1.** Capacidad. **2.** Solvencia y clasificación. **A.** Regulación general. **B.** El caso particular de los contratos mixtos. **VII.** CONCLUSIONES FINALES. **VIII.** ANEXO BIBLIOGRÁFICO Y DOCUMENTAL.

I. INTRODUCCIÓN

La figura de los contratos mixtos no es ni mucho menos novedosa en la práctica de la contratación pública. Si bien, existen novedades a nivel normativo que merecen ser objeto de análisis y estudio. El legislador, tanto nacional como comunitario, se esfuerza en dotar a esta tipología contractual de mayor seguridad jurídica en su regulación, aprobando normas, con una amplia funcionalidad

ción Administrativa de la Comunidad de Madrid; JCCAIB: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares; JCCAAnd: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; TACPA: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; TACPM: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; TARCA: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía; UTE: unión temporal de empresas.

práctica, que permiten su aplicación a gran diversidad de casos de coexistencia de prestaciones en un único contrato.

La Directiva 2014/24/UE avanza en esta línea y recoge, por primera vez en el Derecho comunitario de la contratación pública, el concepto de contrato mixto para referirse a la combinación de prestaciones correspondientes a contratos de distinto tipo.

La Directiva 2004/18/CE no contemplaba una referencia específica a la figura del contrato mixto, si bien preveía, de forma individualizada, la posibilidad de combinar en un mismo contrato prestaciones propias de los contratos de suministros, obras y servicios, pero sin calificar este tipo de contratos complejos como mixtos.

En el ámbito nacional fue la LCAP, en su art. 6, la que recogió formalmente la categoría de los contratos mixtos. La LCSP continuó con esta tendencia legislativa aunque introduciendo importantes novedades, fruto de la ampliación de su ámbito objetivo de aplicación a todo el sector público, así como de la necesidad, en aras del principio de libre competencia y concurrencia, de establecer límites a la libertad de pactos para permitir la combinación de prestaciones de diversos contratos en uno solo.

La regulación actual de los contratos mixtos se contiene en los arts. 12 y 25.2 del TRLCSP.

Lo trascendente a la hora de enfrentarse a la licitación de un contrato complejo es determinar qué tipo de prestaciones pueden combinarse en un contrato mixto, así como si estas prestaciones presentan las características requeridas por el art. 25.2 del TRLCSP, las cuales justifican su tratamiento y consideración conjunta. Una vez realizado este test de compatibilidad de fusión de prestaciones, el siguiente paso es determinar el régimen jurídico de aplicación al contrato resultante. La determinación del régimen jurídico es fundamental para asegurar la correcta aplicación de la legislación contractual y la salvaguarda de los principios de la contratación pública, principalmente en lo relativo a la publicidad, la libertad de acceso a las licitaciones y la concurrencia.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA TIPICIDAD DE LOS CONTRATOS. EL CASO PARTICULAR DE LOS CONTRATOS MIXTOS

La tipicidad o atipicidad de los contratos depende de la existencia o inexistencia de una previa regulación jurídica en la norma sustantiva que los regula. Los contratos típicos son aquellos que tienen *nomen* y están expresamente determina-

dos en el ordenamiento jurídico sustantivo. En sentido contrario, los contratos atípicos son los que carecen de esa regulación concreta en el ordenamiento jurídico, de forma que, se regirán por la voluntad de las partes, por los principios generales y reglas comunes aplicables a todos los contratos del sector público.

La calificación de un contrato como típico o atípico no es inmutable en el tiempo, pues se debe atender al régimen jurídico vigente en cada momento. Las necesidades de contratación, y las formas para dar satisfacción a las mismas, evolucionan a lo largo del tiempo con el propio devenir tecnológico, económico y social. Las nuevas tipologías contractuales surgidas de esta evolución serán, en un primer momento, contratos atípicos, en tanto en cuanto se adapte y modifique la normativa a la nueva realidad contractual. Este devenir implica que el ordenamiento jurídico puede eliminar contratos calificados hasta entonces como típicos, por su desuso, y de forma correlativa, por su uso generalizado, puede regular como contratos nominados aquellos que venían siendo calificados como atípicos. Por tanto, la tipicidad o atipicidad de un contrato depende de la voluntad del legislador en cada momento, teniendo siempre presente la práctica contractual existente.

El TRLCSP establece expresamente, en sus arts. 6 a 11, una serie de tipos de contratos celebrados por los entes del sector público, regulando las características esenciales de cada uno de ellos. De esta manera, son contratos típicos: Los contratos de obras, los de concesión de obras públicas, los de gestión de servicios públicos, los de suministros, los de servicios y los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Se consideran típicos porque se ajustan a los tipos regulados con detalle en la Ley y, salvo excepciones, son las figuras que tradicionalmente se han ajustado al concepto de contrato público por excelencia.

Dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar del TRLCSP, denominada «Delimitación de los tipos contractuales», se ubica el art. 12, dedicado a la tipología de los contratos mixtos. Los contratos mixtos son una subcategoría de los contratos del sector público caracterizados por contener prestaciones propias de varios tipos de contratos públicos. Existiendo diversidad de normas aplicables para su adjudicación se estará a la regulación de la prestación principal o caracterizadora del contrato.

La categoría de los contratos mixtos está tipificada en la LCSP, que califica nominativamente estos contratos complejos y contempla las reglas para determinar las normas aplicables a su adjudicación. No obstante, la categorización individual de cada una de las prestaciones que pueden ser objeto de fusión en un contrato mixto concreto no está expresamente contemplada en la Ley. La categorización de estos contratos es de variada naturaleza, pudiendo diferenciar-

se entre los contratos mixtos típicos o nominativos y los atípicos o innominados. Los primeros son aquellos contemplados expresamente en la Ley, como por ejemplo el contrato de concesión de obra pública. Este contrato engloba prestaciones propias de varios contratos típicos, si bien, se ha considerado apropiado que cuente con un régimen jurídico propio y determinado en la norma. En contraposición a estos contratos complejos estarían los contratos mixtos atípicos. Esta atipicidad se predica de la falta de regulación nominativa para el contrato mixto en cuestión, debiendo el órgano de contratación verificar si las prestaciones del contrato complejo pueden ser fusionadas en un contrato mixto conforme a las estipulaciones del art. 25.2 del TRLCSP; y a continuación determinar qué reglas de adjudicación se le aplican.

La tipificación de los contratos mixtos y la determinación de las normas aplicables a su adjudicación tienen como fin evitar la huida del Derecho de la contratación pública en la licitación de este tipo de contratos. El legislador, tanto europeo como nacional, pretende establecer unas normas mínimas que garanticen que la combinación de prestaciones de diversa naturaleza no supone la quiebra de los principios de la contratación pública ni la huida de los umbrales del Derecho comunitario.

III. **DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS CONTRATOS MIXTOS**

El contrato mixto se define, en el art. 12 del TRLCSP, como aquel que contiene prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase.

La Directiva 2004/18/CE no contemplaba una referencia específica a la figura del contrato mixto, aunque preveía la posibilidad de que en un contrato se fusionasen prestaciones correspondientes a dos tipos contractuales distintos de entre los regulados en la misma. Es decir, obras con servicios o suministros y servicios con suministros.

La Directiva 2014/24/UE da un paso importante en la regulación de los contratos mixtos, dedicando sus considerandos 11, 12 y 13 y sus arts. 3 y 16 a su regulación específica. A la luz de estos preceptos, el contrato mixto puede ser definido como aquel cuyo objeto es la fusión o combinación de prestaciones correspondientes a distintos contratos de entre los regulados en la Directiva (obras, servicios y suministros), o la fusión de estas prestaciones con aquellas relativas a contratos no sometidos a la Directiva.

De la definición anterior se puede extraer una primera conclusión: La mera pluralidad de prestaciones contractuales no implica, por sí misma, la califi-

cación de un contrato como mixto. Piénsese en un contrato con pluralidad de prestaciones que correspondan a la misma categoría contractual. Por ejemplo un contrato de servicios en el que, por eficiencia y eficacia en la ejecución, se engloben diversas prestaciones calificadas como contratos de servicios. Esta posibilidad encuentra su amparo legal en la libertad de pactos consagrada en el art. 25.1 del TRLCSP. Si bien, parece no ser aplicables aquí las limitaciones contempladas en el apartado segundo del citado precepto, al menos en sentido estricto a su tenor literal, al no poder calificarse el contrato como mixto en los términos del art. 12 del TRLCSP al combinar prestaciones de un único tipo contractual[2]. Con frecuencia, en estos contratos surgen dudas en la determinación de las reglas de adjudicación, cuya resolución pasa por la aplicación del régimen jurídico previsto para los contratos mixtos.

El TACRC, en su Resolución 243/2011, analiza el supuesto de un contrato de servicios con pluralidad de prestaciones relativas al montaje, desmontaje, transporte, almacenamiento y mantenimiento de exposiciones itinerantes. La prestación de almacenamiento supone más del 50% del importe total del contrato, y junto con el transporte suma casi el 75% del importe global. La litigiosidad del caso se centra en determinar en qué categoría del Anexo II del TRLCSP se debe entender subsumido el contrato. Esta cuestión no es baladí, pues la determinación de la categoría en un contrato de servicios puede influir en aspectos tales como la calificación del contrato como sujeto a regulación armonizada o la exigencia de clasificación. Ante esta situación, ¿qué regla se debe aplicar para resolver esta cuestión?

El TACRC entiende aplicable el art. 12 del TRLCSP, a pesar de no contener el contrato prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Por tanto, atendiendo a la prestación más importante desde el punto de vista económico, que es la de almacenamiento, el Tribunal considera correcto subsumir el contrato en la categoría 20 del Anexo II del TRLCSP, en cuanto comprende los servicios de carga, descarga y almacenamiento. De esta forma, teniendo en cuenta el valor estimado del contrato y su categoría, se considera ajustada a Derecho la exigencia de la correspondiente clasificación en el PCAP.

Las lagunas legales existentes en el TRLCSP, relativas a las normas de preparación y adjudicación de los contratos de servicios con pluralidad de presta-

2 En este sentido se pronuncia el TACRC, en su Resolución 120/2014. No obstante, se advierte, en los Acuerdos de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, una tendencia a la aplicación analógica del art. 25.2 del TRLCSP para la fusión de prestaciones en este tipo de contratos (ver Resolución 115/2013, de 31 de julio de 2013, del TACPM; y Resolución 243/2014, de 9 de diciembre de 2014, del TARCA).

ciones, quedan cubiertas en el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público[3], que califica estos contratos como mixtos y fija las reglas para determinar su régimen jurídico de manera similar a lo contemplado en las Directivas comunitarias[4].

Para una correcta delimitación conceptual de la figura de los contratos mixtos, se debe distinguir entre aquellos cuyo régimen jurídico viene determinado en la legislación de contratos públicos de manera concreta y específica, los contratos mixtos típicos, y aquellos otros no tipificados nominativamente a los que se les debe aplicar el régimen jurídico fijado en el art. 12 del TRLCSP y los límites contemplados en el art. 25.2 del citado texto legal[5].

1. Los contratos mixtos típicos

Los contratos mixtos típicos son aquellos que a pesar de contener una pluralidad de prestaciones de otro u otros de distinta clase, su concepto y régimen jurídico vienen definidos por la propia Ley. Se trata de contratos típicos o nominati-

3 En su versión Informada por el Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015. Art. 18: «En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios sociales y otros servicios específicos, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros».

4 Art. 22 de la Directiva 2004/18/CE: «Los contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el anexo II A y servicios que figuren en el anexo II B se adjudicarán con arreglo a los arts. 23 a 55 cuando el valor de los servicios del anexo II A sea superior al valor de los servicios del anexo II B. En los demás casos, el contrato se adjudicará con arreglo a lo dispuesto en el art. 23 y en el apartado 4 del art. 35».

Art. 3.2 de la Directiva 2014/24/UE: «En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios contemplados en el título III, capítulo I, y en parte otros servicios o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros».

5 El Consejo de Estado en su Dictamen núm. 4464, de 22 de diciembre de 1998, afirma lo siguiente: «La categoría de los contratos mixtos es, sin embargo, de gran amplitud y variada casuística, que no admite siempre llegar a idénticas soluciones. Por un lado puede haber contratos mixtos que sean contratos típicos, al encontrarse previstos específicamente en la ley en tanto se encuentra definido legalmente su concepto y régimen jurídico; en este caso, desaparece la problemática relativa a la determinación de su régimen jurídico por cuanto, como se ha dicho, este viene predeterminado normativamente. Por otro lado, puede haber contratos mixtos que sean contratos atípicos, es decir, que no aparezcan recogidos ni regulados específicamente en norma alguna, pero que surjan en la práctica como consecuencia del principio de libertad de pactos».

vos que por su importancia y extensión en la práctica de la contratación pública merecen una separada y especial regulación. Los principales contratos mixtos contemplados expresamente en el TRLCSP son los siguientes: Elaboración de proyecto y ejecución de la obra conjunta; concesión de obra pública; el contrato de colaboración público-privada; el suministro en su modalidad de *renting*; y el contrato de gestión de servicios públicos acompañado de la ejecución de obras.

La elaboración de proyecto y ejecución de la obra por el mismo contratista es una tipología contractual que se articula como una modalidad del contrato de obras definido en el art. 6 del TRLCSP. Esta tipología contractual conlleva prestaciones propias del contrato de servicios, como es la elaboración del proyecto, y del contrato de obras, como es la ejecución de las mismas. Estas prestaciones se suceden en el tiempo, de manera que no habrá obra sin proyecto previo. La contratación conjunta de proyecto y obra debe tener carácter excepcional y justificarse debidamente en el expediente de contratación en base a los supuestos contemplados en el art. 124 del TRLCSP. El régimen jurídico de este contrato será el previsto para el contrato de obras con las particularidades contempladas en la Ley.

La concesión de obra pública se define, en el art. 7 del TRLCSP, como una tipología contractual independiente del contrato de obras, regulada por sus normas propias tanto en la fase de preparación y adjudicación del contrato como en la fase de ejecución, cumplimiento y extinción. Las prestaciones fusionadas en este contrato serían las propias de un contrato de obras y la explotación de las instalaciones construidas, de forma que la contraprestación a favor del contratista consiste en el derecho a explotar la obra, ya sea de forma única o acompañado del derecho a percibir un precio. Esta tipología contractual está pensada principalmente para permitir la participación de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras, quedando garantizada la prestación del servicio[6].

El contrato de colaboración entre el sector público y el privado es una novedad introducida por la LCSP en su art. 11. Este contrato se configura como una verdadera combinación de los demás contratos típicos. Respecto a su régimen jurídico, los arts. 136.a) y 313 del TRLCSP prevén que se regirá por las normas

6 La JCCAM, en su Informe 1/2015, de 18 de marzo, determina que la calificación jurídica más apropiada para un contrato, que tiene por objeto la redacción de proyecto, construcción y explotación de un edificio para hostelería y servicio integral de restauración de un hospital, es la de concesión de obras públicas, y no la de contrato mixto conforme al art. 12 del TRLCSP. Esta decisión se basa en las propias características del contrato, dado que el proyecto de la obra y su construcción correrán a cargo del adjudicatario, quien se retribuirá mediante su explotación y al finalizar el plazo de duración del contrato la obra revertirá a la Administración.

generales contenidas en el Título I del Libro IV, y por las especiales correspondientes al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquel, en lo que no se oponga a su naturaleza, funcionalidad y contenido peculiar. El contrato de colaboración público-privada tiene una naturaleza subsidiaria en relación con los demás contratos típicos, pues únicamente se puede acudir a él cuando la prestación no encaje en los demás contratos nominativos. Otra característica peculiar es que su procedimiento de licitación es específico: El diálogo competitivo[7].

El contrato de *renting* se caracteriza por ser una modalidad de arrendamiento en la que el arrendatario usa un bien mueble, por un periodo de tiempo determinado, sin asumir el mantenimiento del bien, que es obligación de la empresa contratista. Por tanto, este contrato se configura como un contrato mixto de arrendamiento y de prestación de servicios de mantenimiento[8]. Si bien, no se trata de un contrato mixto regulado por el art. 12 del TRLCSP, pues el arrendamiento viene definido por el art. 9.1 del TRLCSP como un contrato de suministro, y por ende también la modalidad de arrendamiento en régimen de renting.

Por último, el contrato de gestión de servicios públicos, en la mayoría de las ocasiones, se configura como un contrato mixto, al prever el TRLCSP la posibilidad de que esta tipología contractual incluya determinadas obras. Así, el art. 133 del TRLCSP, en su apartado segundo, prevé que en los contratos de gestión de servicios públicos «que comprendan la ejecución de obras, la tramitación del expediente irá precedida de la elaboración y aprobación administrativa del anteproyecto de explotación y del correspondiente a las obras precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización». Precisando, a continuación, que en este supuesto serán de aplicación los preceptos relativos a la concesión de obras públicas.

2. Los contratos mixtos atípicos

Los contratos mixtos atípicos son aquellos cuya combinación de prestaciones no está específicamente regulada en el TRLCSP, debiendo aplicarles las reglas contenidas en los arts. 12 y 25.2 del citado texto legal a fin de determinar la po-

7 En el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en su versión Informada por el Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015, desaparece el contrato de colaboración público-privado.

8 Así lo ha considerado la JCCACat en su Informe 5/2012, de 7 de junio. También la JCCA ha analizado el contrato de *renting* en su Informe 18/03, de 7 de noviembre, y coincide en la calificación de contrato mixto.

sibilidad de fusionar las prestaciones en un único objeto contractual y el régimen jurídico de la adjudicación del contrato.

En determinadas ocasiones, las necesidades del sector público requieren de soluciones contractuales complejas, que deben atenderse a través de una contratación única que combine diversas prestaciones correspondientes a contratos de distintas clases. Esta contratación conjunta de prestaciones está vinculada a razones de eficacia, eficiencia, agilidad o racionalización del gasto público, de forma que se abordan prestaciones interdisciplinares que responden a una única funcionalidad. Como recuerda la JCCAAr, en su Informe 10/2014, de 2 de abril, la fusión de prestaciones en un contrato mixto requiere que exista entre las mismas una vinculación directa y una relación de complementariedad, de manera que puedan considerarse como una unidad funcional.

En la práctica de la contratación pública actual existen cuatro grandes áreas donde proliferan este tipo de contratos: El mantenimiento integral de edificios e infraestructuras; la gestión de servicios energéticos; las contrataciones relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación; y los contratos en el ámbito sanitario. No obstante, la contratación de prestaciones conjuntas no se agota ahí, y puede combinar prestaciones de diversa índole, siempre y cuando se trate de prestaciones de naturaleza susceptible de ser fusionadas en un contrato mixto y cumplan los requisitos fijados en el art. 25.2 del TRLCSP.

IV. PRESTACIONES OBJETO DE FUSIÓN O COMBINACIÓN EN LOS CONTRATOS MIXTOS

La combinación de prestaciones en un solo contrato requiere un análisis previo del ente adjudicador, a fin de verificar que dichas prestaciones pueden ser fusionadas en un único contrato público. Los arts. 12 y 25.2 del TRLCSP prevén una serie de límites en la contratación conjunta de prestaciones de diversa índole. En primer lugar, habrá que estudiar la propia naturaleza de las prestaciones que se desean fusionar. Y en segundo lugar, se deberá verificar la concurrencia de los requisitos contemplados en el art. 25.2 del TRLCSP.

1. Ámbito material de aplicación del art. 12 del TRLCSP

La delimitación del ámbito material de aplicación de la figura del contrato mixto pasa por analizar qué prestaciones de qué tipología de contratos se pueden combinar.

El antecedente normativo de la LCSP, el art. 6 de la LCAP, definía el contrato mixto como aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros

administrativos de distinta clase. Este precepto limitaba la combinación de prestaciones a aquellas relativas a contratos administrativos, excluyendo la posibilidad de fusionar prestaciones de contratos privados. En la actualidad, el art. 12 del TRLCSP contiene una norma similar, si bien, con una notable diferencia: La eliminación de la calificación como administrativos de los contratos a combinar. Esta omisión se debe a la nueva clasificación de los contratos operada por la LCSP en sus arts. 18, 19 y 20, que define los contratos privados como todos aquellos que sean licitados por un ente del sector público que no sea Administración Pública. Este tipo de contratos están sometidos a las reglas del TRLCSP, aunque en mayor o menor intensidad en función de si el ente adjudicador se califica como mero ente del sector público o como poder adjudicador, y dentro de estos en función de si el contrato está o no sujeto a regulación armonizada. Con esta nueva clasificación contractual, la calificación de un contrato privado no depende de las prestaciones objeto del mismo sino más bien del sujeto contratante. El concepto de contrato privado ya no se asimila a contrato sujeto a normas de Derecho privado, pudiendo referirse su objeto contractual a cualquier prestación. Esta distinción, respecto al régimen jurídico anterior, obliga a delimitar qué tipo de prestaciones pueden fusionarse en un contrato mixto.

A este respecto, la ubicación del art. 12 del TRLCSP, cerrando la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título Preliminar denominada «Delimitación de los tipos contractuales», parece sugerir que el deseo del legislador era circunscribir la figura del contrato mixto a la fusión de prestaciones correspondientes a los contratos típicos o nominativos, es decir, a los contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y colaboración público-privada. Este criterio interpretativo fue el seguido por el Consejo de Estado en su Dictamen 514/2006 relativo al Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.

La aceptación de esta interpretación llevaría a la conclusión de que únicamente serían susceptibles de fusión en un contrato mixto prestaciones correspondientes a contratos nominativos, quedando fuera otras prestaciones de idéntica naturaleza que las anteriores pertenecientes al giro o tráfico de la Administración contratante. Esto no parece demasiado coherente ni lógico. Por ello, y atendiendo a esa misma naturaleza jurídica, se debe entender posible la combinación de prestaciones propias de contratos típicos y especiales, pues estos últimos se someten, al igual que los primeros, a las reglas de Derecho público y al ámbito objetivo del TRLCSP, con la única diferencia que por su menor aplicación en la práctica contractual no han sido objeto de una regulación específica[9]. Además, esta fusión de prestaciones de contratos típicos y de administrativos

9 Favorable a esta opción es LAZO VITORIA (2009), pp. 143-165.

especiales ya era posible en el régimen previo a la LCSP, no siendo excluido expresamente por la actual legislación[10].

Por todo lo anterior, parece razonable entender que la LCSP permite la combinación de prestaciones de cualquier contrato del sector público, ya sea típico o sometido a norma de Derecho administrativo especial o norma de Derecho privado, siempre y cuando se incluya en el ámbito objetivo de aplicación del citado texto legal[11].

Una vez resuelta esta cuestión, cabe plantear una segunda. ¿Sería posible la combinación de prestaciones propias de un contrato público incluido en el TRLCSP y otras sometidas a un régimen jurídico diferente, por estar excluidas del ámbito de aplicación de esta norma?

El art. 4.1.p) del TRLCSP, al excluir del ámbito de aplicación de la norma a los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, establece la siguiente previsión:

> En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el art. 25; en estos dos supuestos, dichas prestaciones deberán ser objeto de contratación independiente con arreglo a lo establecido en esta Ley.

Por tanto, en sentido contrario, es posible la combinación de prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en el TRLCSP y de los contratos privados patrimoniales, siempre y cuando se cumplan, de forma acumulativa[12], los siguientes requisitos: El valor estimado de las prestaciones propias

10 Así, el Informe 58/03 de la JCCA, de 12 de mayo de 2004, preveía que «el art. 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referente a contratos mixtos es aplicable a contratos administrativos que contengan prestaciones correspondientes a diversos tipos de contratos administrativos, sin que pueda afectar a contratos privados».

11 BLANCO LÓPEZ (2014), p. 739.

12 A pesar de que una primera lectura del precepto trascrito puede sugerir que los dos requisitos contemplados no son acumulativos, por estar unidos por la disyunción «o», se debe entender que los mismos deben concurrir de forma acumulativa. En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en su versión informada por el Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015, disipa la duda, al prever que «estos contratos sólo podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas no es superior al 50 por 100 del importe total del negocio y, a su vez, mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el art. 34.2».

de los contratos sujetos al TRLCSP sea inferior o igual al 50 por 100 del importe total del negocio. Y que dichas prestaciones mantengan con la prestación relativa al contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el art. 25.2 del TRLCSP.

En estos casos, el contrato complejo resultante se regirá por la legislación patrimonial, al entenderse excluido del ámbito de aplicación del TRLCSP. Si no se cumplen los requisitos apuntados, las prestaciones necesariamente deberán ser objeto de contratación independiente conforme a su propia normativa.

La JCCA, en su Informe 4/09, de 25 de septiembre de 2009, considera posible la fusión de prestaciones propias de un contrato patrimonial y de un contrato de concesión de obra pública, al entender probada la relación de complementariedad y vinculación directa de las prestaciones a fusionar. La JCCA concluye que deberán respetarse las normas reguladoras de la LCSP si el valor estimado de las prestaciones propias del contrato administrativo es superior al 50 por 100 del importe total del negocio. Este pronunciamiento supone la posibilidad de realizar contratos mixtos en una doble dirección, cuando el contrato resultante se excluye de la aplicación del TRLCSP, por ser la prestación del contrato patrimonial la principal, y cuando la prestación correspondiente al contrato administrativo es superior al 50 por 100 del importe global del negocio, debiendo someterse, en este caso, a las normas de adjudicación previstas en el TRLCSP. No obstante, cada prestación deberá regirse conforme a su propia normativa.

Nada especifica el TRLCSP para el resto de los contratos privados de naturaleza no patrimonial. Esta laguna se disipa en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, pues en su art. 18, dedicado a los contratos mixtos, contempla la posibilidad de que en un contrato mixto se combinen prestaciones de contratos regulados en la propia Ley con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la misma, previendo las reglas a aplicar para determinar el régimen jurídico de este tipo de contratos.

2. Requisitos y límites para la combinación de prestaciones: el art. 25.2 del TRLCSP

El legislador comunitario no define las condiciones contractuales que deben darse entre las prestaciones para poder calificar un contrato como mixto. A nivel interno, el TRLCSP fija estas condiciones en su art. 25.2.

Este precepto establece dos requisitos para la fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto. El primero, la existencia de una vinculación directa entre las prestaciones, y el segundo, que mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración como una

unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente contratante.

La vinculación debe ser directa, quedando excluidos aquellos supuestos de vinculación tangencial o indirecta. En cuanto a la relación de complementariedad, se prevé que esta sea de tal intensidad que obligue a tratar al conjunto de las prestaciones fusionadas como un todo funcional, que persiga la consecución de un fin o la satisfacción de una necesidad del ente o poder contratante. La profesora Gallego Córcoles[13]considera que esta exigencia legal no implica que las prestaciones hayan de constituir una unidad funcional en el sentido de que los objetos contractuales no sean susceptibles de prestación independiente. Entiende que lo que el precepto exige es que las prestaciones sean instrumentales para la consecución de un mismo fin.

Respecto a los requisitos para fusionar prestaciones correspondientes a un mismo tipo contractual, el TACPM, en su Resolución 115/2013, de 31 de julio, se pronuncia en los siguientes términos:

> Debe considerarse que si es posible fusionar en un solo contrato prestaciones pertenecientes a distintos tipos contractuales, con mayor motivo cabe dicha unificación de prestaciones cuando las mismas obedecen o responden a un mismo tipo contractual, como en el presente caso, de un contrato de servicios. Ahora bien, aun tratándose de un mismo tipo contractual, la acumulación de prestaciones en un mismo contrato, debe guardar la necesaria racionalidad, de manera que es necesario que exista vinculación entre las prestaciones a acumular y que sean complementarias.

En este mismo sentido se pronuncia el TARCA, en su Resolución 243/2014, de 9 de diciembre. Carecería de todo sentido que la previsión del art. 25.2 del TRLCSP fuese aplicable a los contratos que fusionan prestaciones de distintos tipos contractuales, y no lo fuese para los contratos que combinan varias prestaciones de un mismo tipo contractual.

El art. 25.2 del TRLCSP contiene diversos conceptos jurídicos indeterminados (vinculación directa, relación de complementariedad, unidad funcional), para cuya aplicación se debe atender a cada caso concreto.

La integración de prestaciones en un solo contrato puede suponer una barrera para el acceso a los contratos públicos, y afectar al principio de libre concurrencia y libertad de acceso a las licitaciones. La finalidad del art. 25.2 del TRLCSP es imponer una serie de limitaciones a la libertad de pactos para la salvaguarda de estos principios de la contratación pública.

Los límites quedan fijados a nivel teórico en la Ley, si bien, a nivel práctico la determinación de qué se entiende por vinculación directa y relación de com-

13 GALLEGO CÓRCOLES (2015), pp. 72-77.

plementariedad no está exenta de problemas interpretativos. Es necesario estudiar estos conceptos desde el punto de vista de la práctica contractual, a través de los pliegos que licitan contratos calificados como mixtos, y analizando los diversos pronunciamientos de los Tribunales Administrativos de recursos especiales en materia de contratación y de los Órganos Consultivos en la materia.

A. **Análisis de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que combinan prestaciones que no pueden ser fusionadas en un contrato mixto**

En no pocas ocasiones, los poderes adjudicadores fuerzan la combinación de prestaciones en un único contrato, bajo la idea de simplificar la gestión administrativa y de aprovechar la existencia de posibles economías de escala. Los pliegos rectores de estos contratos complejos, de prestaciones diversas y materialmente alejadas, son, en muchos casos, recurridos ante los Tribunales Administrativos de recursos especiales en materia de contratación. Los fundamentos principales de estos recursos se basan en la infracción de los arts. 12 y 25.2 del TRLCSP, y en la vulneración de los principios de concurrencia y libre competencia.

Este es el caso de un Ayuntamiento que convoca un contrato para la prestación, en régimen de concesión administrativa, de la gestión integral de determinados servicios públicos medioambientales. El PCAP califica el contrato como mixto, indicando en su cláusula 3ª cuáles son las prestaciones fusionadas en el mismo, a saber: Limpieza viaria y recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza y mantenimiento de parques y jardines, gestión del alumbrado público y de la regulación semafórica, y el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público.

Dos concejales del citado Ayuntamiento interponen recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de la contratación, por considerar que las prestaciones contenidas en los mismos no mantienen entre sí ninguna relación de complementariedad, ni existe causa que exigiese su tratamiento como una unidad funcional. Entendiendo que ello afecta al principio de libre competencia, dado que todos los servicios se adjudicarán a una única entidad. Asimismo, los recurrentes alegan que los informes municipales se basan en circunstancias de mera oportunidad para justificar la existencia de un único contrato, como es la existencia de sinergias y de un ahorro económico al tramitar la contratación conjunta de las prestaciones. De forma que, estos informes no hacen referencia al cumplimiento de los requisitos fijados en el art. 25.2 del TRLCSP.

Por su parte, el órgano de contratación defiende la concurrencia de los requisitos contemplados en el precepto respecto a todas las prestaciones contenidas en el contrato. Sus argumentaciones se basan en que existen motivos de

interés general que aconsejan la integración de las prestaciones con el fin de obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, obteniendo de esta manera un menor precio. Además, pone de manifiesto que la integración de estas prestaciones facilitaría la gestión del control de los servicios públicos externalizados, de manera que el Ayuntamiento tendría un único interlocutor.

El TACRC resuelve este recurso en su Resolución 346/2013. El Tribunal considera difícil atisbar cuál pueda ser la relación existente entre las diversas prestaciones del contrato, como por ejemplo entre la gestión del alumbrado público y la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, o entre el mantenimiento de bicicletas de uso público, la gestión del alumbrado público, o la limpieza y el mantenimiento de parques y jardines.

A juicio del Tribunal, «cuando el art. 25.2 del TRLCSP establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante». Los límites fijados en dicho precepto suponen una salvaguarda al principio de concurrencia, por lo cual, la vinculación exigida entre las prestaciones debe ser una vinculación real en función de la materia y no meramente formal o subjetiva. Consecuentemente, las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que posean una relación directa material, al afectar a materias que versen sobre cuestiones muy próximas.

El Tribunal no considera posible la fusión de las prestaciones anteriormente enumeradas en un contrato mixto, al no existir unidad funcional respecto de prestaciones tan alejadas materialmente. Aclara que no basta la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la existencia de sinergias económicas entre las prestaciones, pues los requisitos del art. 25.2 del TRLCSP deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad. Tampoco considera acertada la argumentación del Ayuntamiento, relativa a la ventaja organizativa que supone el contar con un solo contratista para la prestación de todos los servicios integrados en el contrato, al ser contraria al principio de concurrencia que debe presidir toda contratación pública.

Otro ejemplo de contrato mixto erróneamente calificado, por no reunir las prestaciones integradas las previsiones del art. 25.2 del TRLCSP, se encuentra en la Resolución 262/2014 del TACRC. Se trata de una licitación relativa al servicio de gestión integral de espacios de un complejo hospitalario. La cláusula 2.1 del PCAP, en relación al objeto del contrato, señala que abarca la prestación de las siguientes actividades: Mantenimiento, limpieza, desinsectación y desratización, seguridad y vigilancia, y el suministro energético prestacional.

Contra los pliegos rectores de esta licitación se interponen tres recursos especiales por representantes de asociaciones de empresarios del sector de la lim-

pieza de edificios y del sector de mantenimiento integral y servicios energéticos. Las tres asociaciones recurrentes denuncian la vulneración de los arts. 12 y 25 del TRLCSP, alegando que no resulta ajustada a Derecho la integración en un solo contrato de las prestaciones antedichas, dado que se trata de prestaciones no vinculadas entre sí ni complementarias.

El TACRC, en base a la doctrina dictada en su Resolución 346/2013, concluye que las prestaciones relativas al contrato de suministro no guardan respecto a los servicios de limpieza, desinsectación y desratización, seguridad y vigilancia, la relación que exige el art. 25.2 del TRLCSP. El Tribunal rechaza las argumentaciones del órgano de contratación para justificar la contratación de objeto múltiple basadas en la existencia de economías de escala:

> Pues bien, con independencia de que indudablemente la existencia de economías de escala pudiera suponer un cierto ahorro económico, que sin embargo no se detalla por el órgano de contratación, lo cierto es que ello no es suficiente para entender cumplimentados los requisitos del art. 25.2 de vinculación directa y relación de complementariedad.

El mismo defecto de incorrecta calificación del contrato como mixto adolece el PCAP aprobado por un Consorcio hospitalario, para adjudicar un contrato de suministro de material, dotación de equipamiento, obras y plan operativo del Instituto Cardiovascular[14]. Las prestaciones fusionadas en este contrato son las siguientes: Aprovisionamiento de material y control de inventario, dotación y mantenimiento de equipamiento, obras de acondicionamiento de los espacios, implantación y mantenimiento de sistemas de información y plan operativo de apoyo a la gestión del Instituto Cardiovascular.

El TACRC, en las diversas resoluciones analizadas, considera que si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar directamente vinculadas entre sí, esta vinculación debe ser material y no formal o subjetiva, de forma que, las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas y puedan considerarse como complementarias desde un punto de vista material. No considera suficiente las justificaciones de la vinculación directa y complementariedad basadas en la posible existencia de sinergias entre las prestaciones fusionadas. Entendiendo que las exigencias establecidas en el art. 25.2 deben ser analizadas en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad.

Hay que resaltar que las limitaciones contempladas en el art. 25.2 del TRLCSP tienen su justificación en la defensa del principio de concurrencia previsto en el art. 1 del citado texto legal. La licitación conjunta de diversas prestaciones supone que las mismas van a ser adjudicadas a un único operador econó-

14 Resolución 133/2014 del TACRC.

mico, razón por la cual, únicamente se deberá celebrar contrato mixto cuando las prestaciones en él fusionadas mantengan una vinculación directa y una relación de complementariedad, de forma que, la realización de una y otra prestación deba tratarse como una unidad funcional para la satisfacción de una necesidad pública. Es decir, deben considerarse como prestaciones inseparables, pues la realización de una sin la otra no cubre las necesidades públicas o no alcanza los fines institucionales que mueven la contratación pública[15].

No obstante, la inseparabilidad de las prestaciones en los contratos mixtos puede verse matizada por la transposición al Derecho interno de la Directiva 2014/24/UE, pues esta permite en su art. 3 la combinación en un contrato mixto de prestaciones de los contratos de obras, suministros y servicios, por una parte, y de contratos distintos de los regulados en la misma, aunque las distintas prestaciones sean separables. Si bien, en este caso obligatoriamente, e independientemente de la importancia económica o cualitativa de las prestaciones, la adjudicación del contrato deberá regirse por las normas de la Directiva comunitaria de contratos públicos.

B. **Prestaciones que pueden ser objeto de fusión en un contrato mixto**

Una vez analizados diversos supuestos en los que no concurren las condiciones contractuales precisas para entender aplicable la figura de los contratos mixtos, se debe atender el caso inverso, aquellos contratos complejos en los que la fusión o combinación de prestaciones está justificada.

Hace algunos años, dada la evolución de la tecnología y de la liberalización de los mercados energéticos, ha proliferado la licitación de contratos complejos en los sectores de las tecnologías de la información y comunicación, así como en el sector de los servicios energéticos integrales.

El Informe 10/2009, de 15 de junio, de la JCCAAnd aborda la cuestión de la naturaleza jurídica de un contrato cuyo objeto es la adquisición de una actualización informática y su soporte. El objeto del contrato comprende la entrega y el acceso a los parches y correcciones de errores relativas al software adquirido y el acceso a las nuevas versiones durante el plazo de mantenimiento contratado, así como la atención y resolución de incidencias por el fabricante. Las prestaciones son varias y relativas a dos tipos contractuales distintos, suministros y servicios. La adquisición del derecho de la licencia y sus actualizaciones, así como la entrega y el acceso a los parches y correcciones de

15 Este criterio ha sido contemplado por el TJUE en el asunto Club Hotel Loutraki y otros (Sentencia C-145/08 de 5 de mayo de 2010).

errores relativas al software, son prestaciones propias del contrato de suministros. Por su parte, la atención y resolución de incidencias son prestaciones de hacer que se encuadran dentro de la definición del contrato de servicios del art. 10 del TRLCSP.

Las prestaciones descritas están directamente vinculadas entre sí y mantienen una clara relación de complementariedad, pues no se consigue la satisfacción de la necesidad pública sin la contratación conjunta del derecho a las actualizaciones del software y soporte necesario. Por tanto, el contrato en su conjunto debe considerarse y tratarse como una unidad funcional encaminada a la consecución de un fin público: La dotación del equipamiento necesario para soportar los diferentes sistemas de información y servicios asociados.

Otro contrato mixto muy empleado en los Ayuntamientos es el relativo al suministro, servicios energéticos y mantenimiento integral de las instalaciones de alumbrado público, incluida la red semafórica. En muchas ocasiones, este contrato complejo engloba también prestaciones propias de un contrato de obras a ejecutar y financiar por el adjudicatario. Se trata de un contrato mixto que puede fusionar prestaciones propias de un contrato de suministros, servicios y obras. Es fácil deducir la vinculación material de las prestaciones fusionadas en este tipo de contratos, que no atienden a criterios subjetivos del órgano de contratación sino a la complementariedad de las actividades fusionadas atendiendo a su naturaleza material y finalidad que persiguen. De forma que, la necesidad de la Administración no se puede satisfacer adecuadamente mediante una concatenación de contratos sectoriales individuales.

El principal problema que surge en los contratos mixtos de servicios con inversión en equipamientos u obras, y que no son susceptibles de explotación económica, es el plazo de duración del contrato. Normalmente, el plazo de duración del contrato será el del contrato de servicios, al ser la prestación principal de este tipo de contratación pública.

El plazo de duración de los servicios está limitado, en el art. 303 del TRLCSP, a un máximo de 6 años, incluidas las posibles prórrogas, por lo que resulta muy complicada su licitación al no ser viable para el adjudicatario la recuperación de la inversión realizada. Incluso en el caso de que la prestación más importante del contrato sea la relativa al suministro es complicado prever un plazo de duración tal que permita recuperar el desembolso del equipamiento. El TRLCSP no contempla una duración específica para los contratos de suministros, por lo que se deberá estar a la regla general contenida en su art. 23, dependiendo la duración del contrato de la naturaleza de las prestaciones, de las características de su financiación y de la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. No obstante, existen restricciones en cuanto a la du-

ración de estos contratos en la legislación relativa a las haciendas locales al regular los gastos de carácter plurianual[16].

Otro sector en el que proliferan los contratos mixtos es el ámbito sanitario, debido a la existencia de determinadas prestaciones complejas de tratamiento y diagnóstico de enfermedades que generan una serie de actividades concatenadas, vinculadas materialmente y que requieren una contratación conjunta para su correcta ejecución[17].

V. RÉGIMEN JURÍDICO A APLICAR EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS MIXTOS

La determinación del régimen jurídico aplicable a la adjudicación de los contratos mixtos es de vital importancia para la posterior validez del contrato. La fijación de estas normas influye en aspectos tan relevantes como la calificación del contrato como sujeto a regulación armonizada, y por tanto, el régimen de publicidad, de recursos y el plazo de presentación de proposiciones u ofertas; la posibilidad de poder considerar un contrato como menor; la determinación del procedimiento de adjudicación aplicable, fundamentalmente en relación al procedimiento negociado; y la capacidad y la solvencia de los licitadores o, en su caso, la clasificación exigible.

Tradicionalmente nuestro ordenamiento jurídico ha seguido dos criterios para la determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos: El criterio de la combinación o yuxtaposición y el criterio de la absorción. El criterio de la combinación consiste en que cada una de las prestaciones fusionadas se rija por sus propias normas, si bien, a la adjudicación del contrato deberá aplicarse inevitablemente un único régimen jurídico. El criterio de la absorción supone la aplicación de un único régimen jurídico a todo el iter procedimental del contrato.

Pero, ¿cuál debe ser ese único régimen jurídico aplicable? La respuesta se debe buscar en la normativa de contratación pública vigente en cada momento.

1. Antecedentes normativos

El antecedente normativo a la regulación actual de los contratos mixtos se encuentra en el RCE. Esta norma ya preveía la posibilidad de celebrar contratos

16 Informe 6/2013, de 16 de diciembre, de la JCCAAnd, relativo al plazo de duración del contrato mixto en el que la prestación más importante desde el punto de vista económica se corresponde con un contrato de suministro.

17 Vid. Resolución 220/2015 del TARCA y Acuerdo 85/2015 del TACPA.

con pluralidad de objetos en su art. 240. Sin utilizar el término de «contrato mixto» contemplaba la posibilidad de fusionar en un solo contrato prestaciones propias de una obra y un suministro. El régimen jurídico aplicable a este objeto contractual complejo sería el propio del contrato de suministros si las obras eran accesorias. En el caso de que las obras fueran consideradas la prestación principal, a juicio del órgano de contratación, dado el tiempo que precie la ejecución de las mismas y el porcentaje que representen en el precio total, se aplicaría íntegramente las normas relativas al contrato de obras. Por tanto, es la prestación principal del contrato la que determinaba el régimen jurídico aplicable, y esa consideración de prestación principal dependía de una mezcla de criterios subjetivos, a juicio del órgano de contratación, y objetivos, el tiempo de ejecución y el valor económico de cada prestación[18].

Por su parte, la LCE también preveía la posibilidad de combinar en un único contrato prestaciones propias del contrato de obras y de servicios en su art. 67. En este caso, la prestación principal no determinaba el régimen aplicable sino que quedaba fijado por la aplicación de las normas relativas al contrato de obras, siempre que no resultaran opuestas a las disposiciones previstas para el contrato de servicios públicos.

Fue la LCAP la que consagró la categoría de los contratos mixtos en su art. 6, introduciendo formalmente este concepto en nuestra legislación. Respecto al régimen jurídico aplicable preveía que «se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico». Al igual que el RCE aplicaba el criterio de la absorción, si bien con una notable diferencia, pues el criterio para fijar la prestación principal que absorbe las normas a aplicar es único y cuantificable: El valor económico de la prestación.

2. La Directiva 2004/18/CE y el TRLCSP

A nivel europeo, la Directiva 2004/18/CE, derogada por la Directiva 2014/24/UE, articula el régimen jurídico de la adjudicación de los contratos mixtos en torno a dos criterios, según se trate de la combinación de suministros y servicios, o de obras con suministros o servicios.

El criterio del mayor valor económico se utiliza en el caso de fusión de prestaciones propias de suministros y servicios[19]. De forma que, se considerará un

18 Vid. Informe 58/03, de 12 de marzo de 2004, de la JCCA, relativo a la determinación y régimen jurídico de los contratos mixtos.

19 Art. 1.2.d de la Directiva 2004/18/CE.

contrato de servicios cuando el valor de los mismos sea superior al de los productos incluidos en el contrato. Cuando la adquisición de productos sea igual o superior a los servicios, el contrato debe regirse por las normas propias de los contratos de suministros.

El criterio de la prestación principal o accesoria se aplica siempre que se combine en el contrato una prestación propia de una obra[20]. El contrato mixto se regirá por las normas aplicables a los contratos de obras únicamente cuando estas se consideren la prestación principal del contrato[21].

Pero, ¿qué debe considerarse por prestación principal del contrato? La JCCAAr., en su Informe 10/2014, de 2 de abril, se pronuncia al respecto, y entiende como tal aquella que determina la celebración del contrato, en contra posición de la accesoria, que tiene por objeto asegurar la ejecución de la principal, de forma que su prestación independiente no tendría razón o causa alguna.

La LCSP transpone al Derecho interno la regulación de la Directiva 2004/18/CE, regulando en su art. 12 el régimen jurídico de los contratos mixtos en los siguientes términos:

> Cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

Este precepto recoge la misma regla que el art. 6 de la LCAP para determinar las normas aplicables a los contratos mixtos, el mayor valor económico, si bien, introduce una notable diferencia. Rompe con la legislación anterior e introduce en nuestro ordenamiento jurídico la teoría de la combinación para determinar el régimen jurídico aplicable. No obstante, para fijar las normas aplicables en la adjudicación de los contratos habrá que atender a un solo régimen jurídico, determinado por la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

Como pone de relieve la JCCA, en su Informe 29/2010, de 24 de noviembre, y el TACPA, en su Acuerdo 54/2013, de 23 de septiembre, la regla de la prestación más importante desde el punto de vista económico ha quedado relegada, en la actual legislación de contratos públicos, a la determinación del régimen jurídico aplicable a la adjudicación. Esta teoría no se aplica en el cumplimiento, efectos y extinción de los contratos, que cuenta con su propia regulación en el art. 115.2 del TRLCSP, al prever que el PCAP de los contratos

20 Art. 1.2.c y d de la Directiva 2004/18/CE.

21 Considerando 10 de la Directiva 2004/18/CE.

mixtos deberá detallar el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas de las diferentes prestaciones fusionadas en ellos[22].

Así, en un contrato mixto de suministros y obras, cuya prestación principal es la adquisición de bienes, la adjudicación deberá regirse por las normas propias de un contrato de suministros. Sin embargo, en la parte de obras será preciso realizar el replanteo, la emisión de certificaciones o la recepción de las obras, conforme a las normas de ejecución propias de este contrato[23].

Una vez analizadas las normas de contratación pública, tanto a nivel europeo como interno, cabe realizarse una pregunta. ¿Se atiene el TRLCSP a lo dispuesto en la Directiva 2004/18/CE en cuanto a la determinación del régimen jurídico aplicable a la adjudicación de los contratos mixtos?

La Directiva contempla la posible combinación de prestaciones propias de los contratos de servicios con suministros y la combinación de obras con suministros o servicios.

En el primero de los casos, es claro el acomodo de la legislación española a lo dispuesto en la norma comunitaria. En ambas normas, el régimen jurídico vendrá determinado por la prestación de mayor importancia económica.

Es en el segundo de los casos, combinación de obras con servicios o suministros, donde la regulación del TRLCSP se aleja de la Directiva, pues esta prevé que el régimen jurídico aplicable dependa de la calificación de las obras como prestación principal o accesoria.

22 VICENTE IGLESIAS (2011), entiende, «que salvo en lo relativo a las normas relativas a la adjudicación (que deberán ser las del contrato correspondiente a aquella prestación cuyo peso económico sea mayor en el conjunto contractual), la LCSP otorga al ente contratante libertad para yuxtaponer los regímenes jurídicos aplicables, o para unificarlos por la vía de los pliegos, pudiendo estos atraer a todas las prestaciones que integran el contrato mixto hacia el régimen jurídico correspondiente a la prestación de mayor peso económico».

23 Vid. Informe 4/13, de 27 de junio de 2014, de la JCCA. Vid. Resolución 499/2014 del TACRC. El TACRC resuelve en esta Resolución un recurso contra los pliegos rectores de un contrato de arrendamiento, bajo la modalidad de *renting*, e instalación de césped artificial para una campo de fútbol municipal, que requería la previa realización de obras para preparar el terreno. El Tribunal pone de manifiesto que la fórmula de abono del precio fijada en el PCAP, relativa a abonos mensuales previa presentación de la factura, es contraria a los arts. 12 y 115.2 del TRLCSP. Estos preceptos someten a los contratos mixtos a las normas propias a la prestación principal sólo en la fase de adjudicación del contrato, pero no en cuanto a los efectos de cada una de las tipologías contractuales que los componen. Esto supone que la fórmula de pago contemplada por el órgano de contratación en el PCAP, englobando el valor de las obras en las mensualidades del propio contrato de *renting*, supone un aplazamiento del precio del contrato de obras, prohibido por el art. 87 del TRLCSP.

Ilustrativa es la Sentencia del TJCE, de 21 de febrero de 2008, *Comisión contra República Italiana* (C-412/04), al afirmar que la determinación del régimen aplicable a los contratos que combinen obras y servicios o suministros no puede basarse únicamente en un criterio cuantitativo, como es el mayor importe económico, sino que la prestación principal del contrato debe determinarse en el marco de un examen objetivo del conjunto del contrato, identificando las obligaciones esenciales del mismo.

Como pone de relieve la JCCAAr, en su Informe 10/2014, de 2 de abril, la regla del art. 12 del TRLCSP debe ser interpretada a la luz de la Directiva 2004/18/CE y de la jurisprudencia del TJUE. Se debe realizar una aplicación directa y preferente del mandato de la Directiva, pues tiene un carácter incondicionado y suficientemente preciso.

La incorrecta aplicación de la regla única contenida en el art. 12 del TRLCSP podría dar lugar a la nulidad del contrato celebrado, invocando la aplicación del Derecho comunitario, si la calificación del mismo no coincide con la calificación que debería habérsele dado en función de los criterios comunitarios de la prestación principal[24].

3. La Directiva 2014/24/UE y su transposición al derecho interno español

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, da un paso importante en la regulación de los contratos mixtos. Esta regulación no está exenta de complejidad y contiene una casuística muy variada, que requiere una lectura pausada para identificar los distintos supuestos contemplados.

La principal finalidad de esta norma es asegurar que no se excluyan contratos de la aplicación de la regulación de las normas comunitarias a través de la celebración de contratos complejos, que comprendan prestaciones variadas de distintos regímenes jurídicos.

La Directiva dedica principalmente dos preceptos a la regulación de los contratos mixtos, los arts. 3 y 16, así como tres considerandos, el 11, 12 y 13.

24 Vid., entre otras, las Sentencias del TJUE de 5 de noviembre de 1989 (asunto C/88), *Comisión contra la República Italiana*; de 19 de abril de 1995 (asunto C-331/92), *Gestión Hotelera Internacional SA contra la Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y Gran Casino de las Palmas SA*; de 18 de enero de 2007 (asunto C-220/05), *J. Auroux y otros con Commune de Roanne*.

Estos preceptos diferencian dos grandes tipos de contratos mixtos. El primero, aquellos que combinan prestaciones reguladas en la propia Directiva, es decir, obras, servicios y suministros. El segundo, los que fusionan este tipo de prestaciones con otras correspondientes a otros regímenes jurídicos.

El primer grupo, los contratos mixtos que combinan prestaciones propias de obras, servicios y suministros, se adjudicarán conforme a las disposiciones aplicables al contrato que caracterice el objeto principal. La Directiva concreta qué debe entenderse por objeto principal en los contratos mixtos de suministros y servicios, al prever que el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor valor estimado de los servicios o suministros. La nueva Directiva, a diferencia de la anterior, no contempla el supuesto de igual valor estimado de las prestaciones. Esto puede deberse a que el órgano de contratación, en la preparación del contrato, debe hacer un esfuerzo de cuantificación exhaustivo que difícilmente puede llevar a una equivalencia de valores.

En el caso de que coexistan en el contrato prestaciones propias de un contrato de obras, el criterio de mayor valor económico no es aplicable, sino que deberá atenderse al objeto principal del contrato, de forma que, se deberá analizar cuál es la prestación del contrato que determina su celebración, siendo el importe económico un criterio más a tener en cuenta pero no el único.

El segundo grupo de contratos mixtos son aquellos que combinan prestaciones reguladas en la Directiva y en otros ordenamientos jurídicos. Debiendo distinguir, a su vez, si las prestaciones son separables o inseparables.

Si son objetivamente separables, el órgano de contratación podrá optar entre celebrar contratos independientes para las distintas prestaciones, de forma que, cada uno se regirá por las normas que le sean propias. O bien, podrá optar por celebrar un único contrato, que en todo caso deberá regirse por las disposiciones de la Directiva con independencia del valor o característica de cada una de las prestaciones.

La Directiva prevé una norma especial para el caso de que el contrato mixto fusione prestaciones reguladas en la misma y concesiones. En este supuesto, el contrato mixto se adjudicará de conformidad con las normas contempladas en la Directiva 2014/24/UE siempre que el valor estimado de la prestación propia de un contrato regulada por ella sea igual o mayor al umbral previsto para considerar un contrato como sujeto a regulación armonizada. Estos umbrales se fijan en las siguientes cuantías según tipos contractuales: 5.186.000 euros para obras, 207.000 euros para suministros y servicios y 750.000 euros para los contratos de servicios sociales y otros enumerados en el Anexo XIV.

Es necesario destacar que para los contratos mixtos que incluyan aspectos relativos a la defensa, la seguridad o prestaciones no incluidas en el ámbito de

aplicación del TFUE podrá no aplicarse la Directiva siempre que la adjudicación de un contrato único se justifique por razones objetivas y que la decisión no se haya tomado con el fin de excluir contratos del ámbito de aplicación de la Directiva.

En el caso de que las prestaciones no sean objetivamente separables, el régimen jurídico aplicable se determinará en función del objeto principal del contrato.

Las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE deben ser transpuestas al Derecho interno antes del 18 de abril de 2016. El Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, que recoge las nuevas normas comunitarias, ha sido informado por el Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015. Este Anteproyecto contempla la regulación de los contratos mixtos en su art. 18, el cual introduce novedades respecto a su antecesor, el art. 12 del TRLCSP.

El nuevo art. 18 distingue de forma expresa entre el régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos y el de sus efectos, cumplimiento y extinción. Esto ya es una realidad en el TRLCSP, si bien, el Anteproyecto de Ley lo determina de forma expresa en el precepto regulador de la tipología de los contratos mixtos.

Asimismo, a diferencia del art. 12 del TRLCSP, no se habla únicamente de las normas de adjudicación de estos contratos, sino también de las de preparación. Esta cuestión ha sido aclarada por el TACPA, en su Acuerdo 54/2013, de 23 de septiembre, al afirmar lo siguiente:

> El TRLCSP no permite establecer en este punto una separación entre las reglas de preparación (posibilitando acudir a las que se aplicarían a cada una de las partes diferenciadas del contrato) y las de adjudicación. Únicamente, como ya se ha señalado, el TRLCSP permite que en estos contratos el pliego de condiciones detalle el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.

El régimen jurídico relativo a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos mixtos no varía en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público[25] respecto al art. 115.2 del TRLCSP.

En el régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos sí se aprecian novedades destacables.

Así, de forma similar a lo previsto en la nueva Directiva, el art. 18 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público diferencia dos supuestos de contratos mixtos. Los que contengan prestaciones de varios contratos regulados

25 Art. 122.2 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.

en la propia Ley (obras, servicios, suministros, concesión de obras y concesión de servicios), y aquellos cuyo objeto contemple prestaciones de contratos regulados en la Ley con prestaciones correspondientes a contratos distintos de los regulados en la misma.

Los primeros, aquellos que contengan prestaciones de varios contratos regulados en la propia Ley, se subdividen en dos categorías para la determinación del régimen jurídico aplicable.

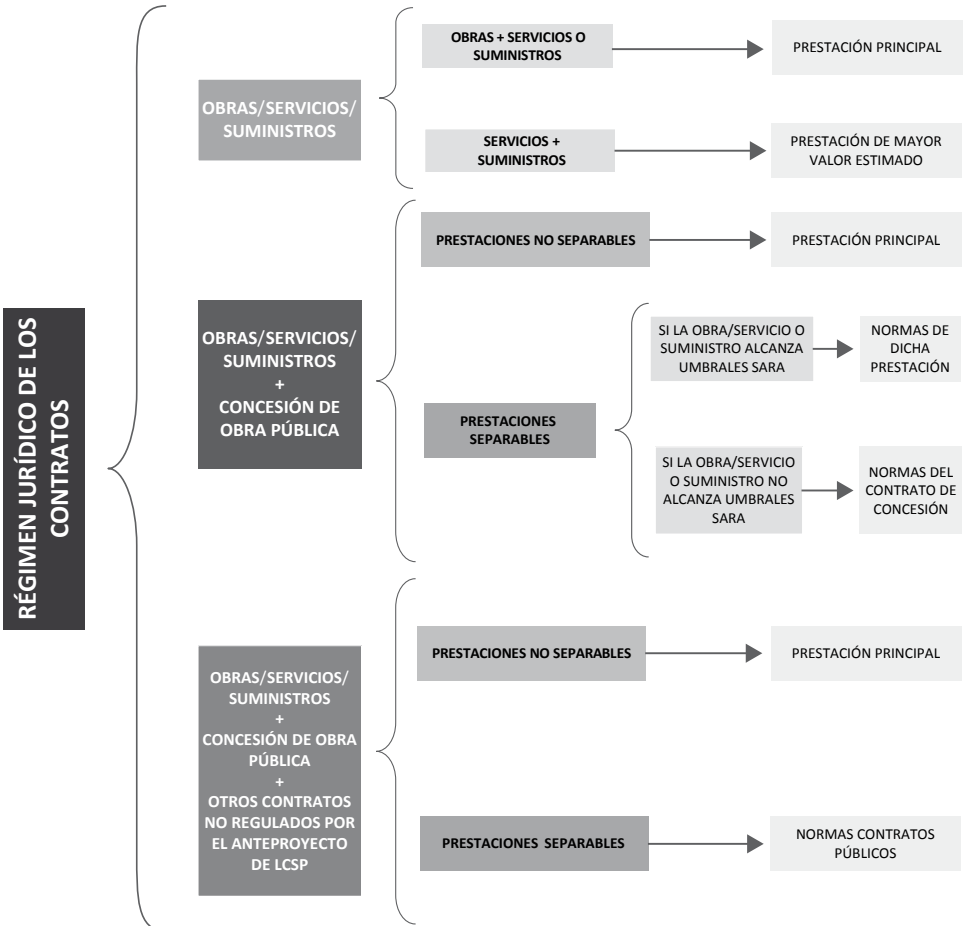
La primera categoría son los contratos mixtos que comprenden prestaciones propias de obras, servicios o suministros. En estos contratos se atenderá a la prestación principal para fijar las normas aplicables a su adjudicación. En el caso de contratos mixtos que combinen servicios sociales y otros servicios, o servicios y suministros, el objeto principal se determinará en función de la prestación de mayor valor estimado.

La segunda categoría son los contratos mixtos que comprendan prestaciones de los contratos de obras, servicios o suministros, y de contratos de concesiones. En estos contratos se debe concretar, en primer lugar, si las prestaciones fusionadas son objetivamente separables. Si no son separables, se atenderá para la determinación del régimen jurídico al carácter de la prestación principal. En el caso de que sean separables, se aplicarán las normas de los contratos de obras, servicios o suministros cuando el valor estimado de las prestaciones de estos contratos superen los umbrales comunitarios. Si las prestaciones no alcanzan los umbrales de los contratos comunitarios, la adjudicación del contrato mixto se regirá por las normas relativas a los contratos de concesión de obras o servicios, según se trate.

La determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos cuyo objeto contemple prestaciones de contratos regulados en la Ley (obras, servicios, suministros, concesión de obras y concesión de servicios) con prestaciones correspondientes a otros contratos distintos de los regulados en la misma, depende de si las prestaciones combinadas son o no objetivamente separables. Si no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal. En caso contrario, se aplicará en su adjudicación las determinaciones previstas en el Anteproyecto de Ley.

El art. 34.2 del Anteproyecto de Ley contempla, en los mismos términos que el actual art. 25.2 del TRLCSP, los requisitos que deben concurrir en las prestaciones fusionadas en un contrato mixto.

Para clarificar un poco más esta nueva y prolija regulación sobre la adjudicación de los contratos mixtos es conveniente esquematizar la variada casuística contemplada:



VI. CAPACIDAD, SOLVENCIA Y CLASIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS MIXTOS

Uno de los aspectos que mayores dudas plantea en la licitación de los contratos mixtos es la determinación de la aptitud para contratar, es decir, la capacidad y solvencia que se debe exigir a los potenciales licitadores.

1. Capacidad

El art. 54 del TRLCSP establece las normas generales en relación con las condiciones de aptitud del empresario y dispone, en el primer apartado, que para contratar con los entes del sector público las personas naturales o jurídicas, es-

pañolas o extranjeras, deben tener capacidad de obrar y deben acreditar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, o la clasificación cuando esta sea exigible. Además, no pueden estar incursas en ninguna prohibición de contratar.

La capacidad de obrar de las empresas licitadoras de un contrato público se contempla en el art. 57.1 del TRLCSP, que prevé lo siguiente:

> Las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.

Por tanto, la prestación del contrato debe coincidir con la actividad que desarrolla la empresa, la cual deberá estar amparada por su objeto social. Si bien, se debe interpretar el art. 57.1 del TRLCSP en un sentido amplio, es decir, que las prestaciones objeto del contrato deben estar comprendidas en los fines, objeto o ámbito de actividad de la empresa, sin que sea necesaria la coincidencia literal entre el objeto social y el objeto del contrato[26].

En los contratos mixtos la prestación no es única, sino que coexisten una pluralidad de prestaciones correspondientes a diversas tipologías contractuales, de manera que, la prestación principal es la que debe coincidir con la actividad de las empresas licitadoras.

Dada la diversidad de prestaciones englobadas en el objeto contractual de un contrato mixto, es habitual la presentación de proposiciones por uniones temporales de empresas a efectos de poder integrar la totalidad de las actividades objeto de la contratación. En estos casos, tal y como recuerda la JCCAIB, en su Informe 11/2008, de 30 de abril de 2009, cada una de las empresas que componen la unión deben acreditar el cumplimiento del requisito de capacidad de obrar, es decir, la adecuación entre sus fines, objeto o ámbito de actividad y las prestaciones objeto del contrato, ya sea total o parcialmente. De forma que se cubra por todas las empresas que la integran la capacidad de obrar para llevar a cabo la totalidad de las prestaciones que integran el objeto del contrato.

Otra forma de cubrir la realización de las prestaciones accesorias en un contrato mixto es a través de la subcontratación que realice el adjudicatario con terceros especializados. Por ello, es necesario que el PCAP rector del contrato mixto contenga las normas de subcontratación precisas que garanticen la buena ejecución del contrato.

26 Vid. Informe 2/2013, de 23 de enero, de la JCCAAr.

2. Solvencia y clasificación

A. **Regulación general**

El art. 62 del TRLCSP prevé que para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación, o en su caso, la acreditación de la clasificación correspondiente.

Las normas relativas a la solvencia y a la clasificación se contemplan en los arts. 65, 75, 76, 77, 78, 79 y 79 bis del TRLCSP. La redacción de estos preceptos ha sido modificada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

El art. 65.1 del TRLCSP, en su redacción dada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, preveía que en los contratos de servicios de valor estimado igual o superior a 200.000 euros, y en los de obras de valor estimado igual o superior a 500.000 euros, será requisito indispensable para contratar con las Administraciones Públicas que el empresario se encuentre debidamente clasificado, salvo para aquellos contratos de servicios contemplados en las categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo II del TRLCSP.

Este precepto ha sido objeto de una modificación, operada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, consistente en la eliminación de la exigencia de clasificación para los contratos de servicios. Si bien, la Ley 25/2013 también ha modificado la redacción de la Disposición transitoria cuarta del TRLCSP, cuyo último párrafo ha mantenido la redacción dada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, que dice textualmente:

> No obstante lo anterior, no será exigible la clasificación en los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros ni en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 200.000 euros.

Ante esta aparente contradicción, la Abogacía General del Estado se ha pronunciado en la Circular 1/2014, realizando la siguiente aclaración:

> El último párrafo de la nueva disposición transitoria cuarta del TRLCSP mantiene la redacción dada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, indicando que resultan aplicables, sin necesidad de desarrollo reglamentario, los límites cuantitativos a los que se venía supeditando la exigencia de clasificación. En consecuencia, no es exigible la clasificación de los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros ni en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 200.000 euros.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, también modificó los preceptos relativos a los medios para acreditar la solvencia e introdujo un nuevo art. el 79 bis

del TRLCSP. La nueva redacción de estos preceptos queda supeditada a lo que se establezca en las normas reglamentarias por las que se definan los requisitos, criterios y medios de acreditación que con carácter supletorio se establezcan para los distintos tipos de contratos. La Abogacía General del Estado, en su Circular 1/2014, entiende que a falta de este desarrollo reglamentario, y hasta que este se produzca, continúan vigentes los medios de acreditación de la solvencia previstos en la redacción de los arts. 75 (solvencia económica y financiera), 76 (solvencia técnica en los contratos de obras), 77 (solvencia técnica en los contratos de suministro), 78 (solvencia técnica en los contratos de servicios) y 79 (solvencia técnica en los restantes contratos) del TRLCSP anterior a la Ley 25/2013.

B. **El caso particular de los contratos mixtos**

La determinación de la solvencia y, en su caso, de la clasificación exigible en cualquier contrato pasa por prever su naturaleza jurídica y delimitar su tipología contractual. En el caso de los contratos mixtos, se debe concretar el régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación del mismo, en función de cuál sea la prestación principal. Una vez determinadas las reglas aplicables, se debe exigir la solvencia propia de la naturaleza de la prestación principal del contrato. Estas normas serán las que determinen la capacidad, solvencia y clasificación que deben acreditar los licitadores, siguiendo el criterio *accesorium sequitur principale*. Por tanto, la solvencia o clasificación exigible será la relativa a una única tipología contractual, la correspondiente a la prestación caracterizadora del contrato.

Esto supone la necesidad de cuantificar la prestación económica más importante entre las actividades descritas en el expediente de contratación, para aplicar las normas de capacidad y solvencia del contrato que corresponda[27]. No obstante, para los contratos complejos que incluyan obras dentro de su objeto habrá que atender al criterio de la prestación principal y no únicamente al criterio económico, debiendo justificarse adecuadamente en el expediente la calificación como principal o accesoria de cada actividad.

En el supuesto de que la prestación principal del contrato no se corresponda con un contrato de obras o de servicios, o su importe económico no alcance el límite cuantitativo previsto en el TRLCSP para exigir clasificación, las empresas licitadoras no deberán disponer de clasificación alguna[28].

27 Vid. Informes JCCA 3/1995, de 22 de marzo de 1995 y 31/2004, de 12 de noviembre de 2004.

28 Informe JCCAE 49/1997, de 10 de noviembre, de la JCCA.

En ningún caso, a pesar de que las prestaciones del contrato mixto superen las cuantías fijadas en el art. 65.1 del TRLCSP, los órganos de contratación pueden exigir clasificación a los licitadores en obras y servicios al mismo tiempo[29]. La doble exigencia de clasificación en obras y servicios no es conforme con el art. 12 del TRLCSP. En los contratos mixtos, la prestación más importante de entre las fusionadas determina la aplicación total de las normas de su régimen jurídico de adjudicación. Por tanto, la solvencia o clasificación exigibles a los licitadores deben determinarse con arreglo a ese único régimen jurídico.

VII. **CONCLUSIONES FINALES**

La regulación de los contratos mixtos atiende a una doble finalidad. Por un lado, atender las necesidades de los entes del sector público de licitar contratos complejos con pluralidad de prestaciones para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. Por otro lado, persigue garantizar la aplicación de las normas de contratación pública y el cumplimiento de los principios de concurrencia, libre competencia y acceso a las licitaciones.

La fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto tiene carácter excepcional y solo podrá darse cuando las prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí, y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una necesidad pública o de un fin institucional del ente adjudicador.

Estos límites a la celebración de los contratos mixtos deben ser interpretados a la luz de las Resoluciones de los Tribunales Administrativos de recursos especiales en materia de contratación. La vinculación entre las prestaciones debe ser material y no formal o subjetiva, de forma que las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas y sean complementarias desde un punto de vista material.

Los requisitos o límites fijados en la legislación para la fusión de prestaciones en un contrato mixto persiguen la defensa del principio de concurrencia.

No obstante, proliferan multitud de contratos con pluralidad de prestaciones cuya fusión está justificada de manera artificiosa y forzada por los órganos de contratación. Esta práctica supone una restricción al acceso de las licitaciones a las pequeñas y medianas empresas, principalmente en el sector servicios.

29 Vid. Informe JCCA 31/04, de 12 de noviembre de 2004. Vid. Informe JCCA 29/2010, de 24 de noviembre.

La inseparabilidad de las prestaciones fusionadas en un contrato mixto puede verse matizada por la transposición al Derecho interno de la Directiva 2014/24/UE, al permitir esta la combinación en un mismo contrato de prestaciones propias a los contratos de obras, suministros o servicios y otros contratos no regulados por la norma comunitaria, aunque las prestaciones sean separables. Si bien en este caso, y con independencia de la importancia cuantitativa o cualitativa de cada prestación, la adjudicación del contrato deberá regirse por las normas de la Directiva comunitaria de contratos públicos.

La calificación de un contrato como mixto no puede basarse únicamente en la fusión de una pluralidad de prestaciones, sino que es preciso comprobar que el mismo no puede subsumirse en ninguna de las tipologías contractuales previstas en el TRLCSP. Algunas de estas tipologías contractuales engloban prestaciones diversas en un único contrato, si bien, estos contratos se rigen por sus propias normas y no por lo dispuesto en los arts. 12 y 25.2 del TRLCSP.

Tampoco podrá calificarse como contrato mixto aquel cuyas prestaciones no cumplan los requisitos y límites establecidos en el art. 25.2 del TRLCSP.

La articulación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos debe dividirse en dos fases. La relativa a la preparación y adjudicación del contrato y la que se refiere a sus efectos, cumplimiento y extinción. En la primera fase, se aplicarán las normas de la prestación de mayor valor estimado o prestación principal, en el caso de que en el contrato mixto se fusionen prestaciones propias de un contrato de obras. En la segunda fase coexistirán las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas.

Las normas relativas a la prestación principal del contrato serán las que determinen la capacidad, solvencia y clasificación que deben acreditar los licitadores. La solvencia o clasificación exigible será la relativa a una única tipología contractual.

La validez de un contrato mixto pasa por una correcta aplicación de su régimen jurídico de adjudicación, que será el propio de su prestación principal. Por ello, es vital que en el PCAP se valoren cuantitativa y cualitativamente las prestaciones fusionadas a fin de determinar cuál de ellas es la principal y cuáles las accesorias.

La aplicación de un régimen jurídico en la adjudicación distinto al de la prestación más relevante puede suponer la nulidad de pleno derecho del contrato por no seguir el procedimiento legalmente establecido. Recordar que la calificación de un contrato como sujeto a regulación armonizada, el procedimiento de adjudicación, el régimen de publicidad o el plazo de presentación de proposiciones se articula de manera distinta en función de cada tipo de contrato.

IX. **ANEXO BIBLIOGRÁFICO Y DOCUMENTAL**

ALMONACID LAMELAS, Víctor (2011): «Los contratos mixtos», en *Contratación pública local 2011: conceptos esenciales y aspectos prácticos. Adaptado a la Ley 2/2011, de Economía Sostenible*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, (pp. 293-315).

BLANCO LÓPEZ, Francisco (2014): «El contrato mixto y el contrato atípico», en YZQUIERDO TOLSADA, Mariano: *Contratos. Tomo XIV. Los contratos Públicos*, Thomson / Reuters / Aranzadi, pp. 729-769.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2015): «Contratos de objeto múltiple», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas,* 136, pp. 72-77.

LAZO VITORIA, Ximena (2009): «Los contratos mixtos», *Revista de Administración Pública,* 179, pp. 143-165.

VICENTE IGLESIAS, José Luis (2011): «Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», Editorial La Ley, Madrid.

Las variantes y mejoras en la contratación del sector público[1]

Héctor Cuesta Calleja

RESUMEN

La contratación del sector público está presidida, entre otros principios, por los de transparencia, igualdad de trato y no discriminación, estando dirigida al cumplimiento de los fines institucionales de sus entes integrantes mediante la satisfacción de sus necesidades. Pues bien, para determinar quién va a ser adjudicatario se ha utilizado, con carácter general, el criterio de la oferta económicamente más ventajosa que tiene en cuenta, entre otros criterios, las variantes y mejoras para su definición. Este trabajo tiene por objeto exponer las líneas generales del régimen de las variantes y las mejoras y su aplicación práctica por distintos poderes adjudicadores del sector público.

1 Trabajo fin del III Máster de Contratación Pública Local impartido en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

Abreviaturas, siglas y acrónimos: art.: artículo; arts.: artículos; CCCA AND: Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía; JCCA Aragón: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; JCCA CAN: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias; JCCA CAT: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña; JCCA ESTADO: Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; JCCA Madrid: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid; JRCA MURCIA: Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia; LCAP: Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; LCSE: Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre proce-

ABSTRACT

Public sector hiring is governed, among other principles, by transparency, equal treatment and non-discrimination, and is intended to fulfill the institutional goals of its member entities by meeting their needs. Well then, in general terms, the criterion of the most economically advantageous tender has been used in order to determine who will be the contract awardee, taking into account, among other criteria, the variations and improvements to its definition. This work aims to expound upon the general guidelines of the legal regime of variations and improvements and its practical application by different contracting authorities in the public sector.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. **II.** RÉGIMEN POSITIVO DE LAS VARIANTES Y MEJORAS. **1.** Derecho de la Unión Europea. **A.** Directivas 92/50, 93/36 y /37/CEE. **B.** Directivas 2004/17 y /18/CE. **C.** Directivas 2014/23, /24 y /25/UE, de 26 de febrero. **2.** Regulación en el derecho español. **A.** Normativa anterior a la LCAP. **B.** Normativa desde la LCAP hasta la LCSP. **C.** Normativa desde la LCSP hasta el TRLCSP. **D.** Otra normativa. **E.** Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público. **III.** DISTINCIÓN ENTRE VARIANTES Y MEJORAS. **1.** Concepto de ambas figuras. **2.** Prohibición de presentación de proposiciones simultáneas. **3.** Ámbito subjetivo. **4.** Requisitos comunes de las variantes y mejoras. **A.** Procedimientos en los que se puede autorizar la presentación de variantes o mejoras. **B.** Publicidad de la autorización de la presentación de las variantes o mejoras. **C.** Concreción de los requisitos y condiciones de las variantes o mejoras. **D.** Vinculación al objeto del contrato. **5.** Particularidades de las variantes. **A.** Fijación de un presupuesto base de licitación para la oferta base y otro distinto para las variantes. **B.** Las variantes y la división en lotes del contrato. **6.** Particularidades de las mejoras. **A.** Ampliación del objeto mediante las mejoras. **B.** Falta de presentación de mejoras por los licitadores. **C.** Oferta de mejoras no previstas en el pliego ni en el anuncio de la licitación. **7.** Las «ofertas integradoras». **A.** Concepto, naturaleza y ámbito de aplica-

dimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; OARCE: Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; RD: Real Decreto; RGLCAP: Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre; TACPA: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; TACPCM: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TRLCAP: Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; TRLCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; TS Tribunal Supremo; TSJ Tribunal Superior de Justicia.

ción. **B.** Requisitos y límites. **8.** Efecto de la incorrecta configuración del régimen de las variantes o mejoras en el pliego y en el anuncio de la licitación. **IV.** ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA UTILIZACIÓN DE VARIANTES Y MEJORAS. **V.** CONCLUSIONES. **VI.** ANEXO DE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA. **1.** Informes de juntas consultivas de contratación administrativa. **2.** Resoluciones de órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación. **3.** Resoluciones jurisdiccionales.

I. **INTRODUCCIÓN**

La contratación del sector público debe respetar y garantizar los «principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa» [art. 1 del TRLCSP].

Junto a estos principios, a lo largo del TRLCSP aparecen otros que, aunque no estén enunciados en su art. 1, también son de especial trascendencia. Uno de ellos es el del art. 86 que impone que el objeto de los contratos del sector público sea determinado. Ello tiene como consecuencia esencial que los licitadores, primero, al formular sus proposiciones, y el adjudicatario después al ejecutar las prestaciones contractuales, han de respetar escrupulosamente todas y cada una de las prescripciones técnicas y obligaciones contractuales en la forma que han sido configuradas en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares.

A ello se añade que el objeto del contrato debe ser idóneo con la naturaleza de las finalidades que se pretenden satisfacer con su ejecución, recordando que solamente se pueden celebrar contratos para el cumplimiento de los fines institucionales de los entes del sector público que promuevan la contratación [art. 22 del TRLCSP]. La competencia para fijar las necesidades a satisfacer y la idoneidad del contrato para ello es una cuestión que corresponde única y exclusivamente al ente del sector público que promueve el contrato[2] y no a los posibles licitadores.

2 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del TSJ del País Vasco de 27 de marzo de 2015 [recurso 744/2013].

De esta manera, los licitadores en general y el adjudicatario en particular no pueden introducir variaciones en la determinación del objeto contractual pues ello corresponde en exclusiva al ente contratante del sector público. Sin embargo, el propio TRLCSP regula algunos supuestos en los que sí resulta admisible la variación o alteración de las determinaciones del objeto contractual por parte de los licitadores, y es en aquellos supuestos de autorización de presentación de las variantes y mejoras.

En efecto, estas dos figuras, reguladas con parquedad por el TRLCSP, permiten que los licitadores, al elaborar sus proposiciones, puedan alterar una parte de las definiciones del objeto contractual, siempre que ello esté expresamente autorizado por el órgano de contratación y se definan con claridad todos sus requisitos, terminándose así de configurar con la adjudicación del contrato la integridad de la prestación contractual.

Esta necesidad de correcta identificación de las variantes y mejoras es consecuencia de la obligación de transparencia de la contratación del sector público, que implica la obligación de dar a los eventuales licitadores toda la información necesaria para poder adoptar la decisión de participar o no en la licitación, pues han de conocer cómo pueden elaborar su proposición y cómo van a ser valoradas.

Al analizar, fundamentalmente, las resoluciones de los órganos encargados de resolver los recursos especiales en materia de contratación y los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas y sus órganos homólogos de las Comunidades Autónomas, resulta que se utiliza, en muchos supuestos, las figuras de las variantes y mejoras sin respetar su régimen jurídico, circunstancia que puede venir dada, por un lado, de la aludida parquedad de su regulación en el TRLCSP y, por otra, de la tradición de nuestro Derecho que permitía una absoluta indeterminación en su configuración, que es contraria a la normativa del Derecho de la Unión Europea por vulnerar los principios antedichos.

Ante las dudas que suscita el régimen de las variantes y mejoras, en este trabajo se pretende exponer de una forma sistemática los requisitos, condiciones y límites que tienen ambas figuras en la contratación del sector público.

II. **RÉGIMEN POSITIVO DE LAS VARIANTES Y MEJORAS**

1. **Derecho de la Unión Europea**

A. **Directivas 92/50, 93/36 y /37/CEE**

Iniciaremos el estudio de las directivas partiendo de aquellas que fueron transpuestas íntegramente a nuestro ordenamiento interno a través de la LCAP, a saber: Directivas 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coor-

dinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, y 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

Estas tres Directivas reguladoras de la contratación pública permitían que, cuando el criterio de adjudicación era el de la oferta económicamente más ventajosa[3], los poderes adjudicadores pudieran tomar en consideración las variantes que hubieran presentado los licitadores, cuando dichas variantes respondiesen a los requisitos mínimos exigidos por dichos poderes adjudicadores. Estos debían mencionar en los pliegos de condiciones las condiciones mínimas que debían reunir las variantes así como las modalidades de su presentación. Si no se autorizaban las variantes, debía indicarse igualmente en el anuncio del contrato [art. 24 de la Directiva 92/50/CEE; art. 16 de la Directiva 93/36/CEE; y art. 19 de la Directiva 93/37/CEE].

B. **Directivas 2004/17 y /18/CE**

La Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, de Coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que fue objeto de transposición al ordenamiento interno mediante la LCSP, se ocupa de las variantes en su art. 24, señalando que los poderes adjudicadores podrán autorizar su presentación en los procedimientos en los que el criterio de adjudicación sea la oferta económicamente más ventajosa[4], indicándose en el anuncio de licitación, considerándose que si no se indica no se autoriza. En los pliegos deberán recogerse sus requisitos mínimos y las modalidades para su presentación.

Finalmente, se establece la imposibilidad de rechazar una variante cuya presentación estaba autorizada, motivando el rechazo exclusivamente en que el contrato de suministros se convierta en un contrato de servicios o viceversa por el hecho de admitir la variante.

Por otro lado, al regularse la utilización de la subasta electrónica, se prevé que si se ha autorizado la presentación de variantes, deberá proporcionarse fórmulas distintas para cada variante [art. 54.5].

En línea con lo expuesto, la Directiva 2004/17CE, de 31 de marzo, de Coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del

3 Actual procedimiento con pluralidad de criterios de adjudicación del art. 150 del TRLCSP.

4 Actual procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación del art. 150 del TRLCSP.

agua, la energía, los transportes y los servicios postales[5], lleva a cabo una regulación similar de las variantes [art. 36], conteniendo idéntica previsión para el caso de admitirse su presentación en la subasta electrónica [art. 56].

C. **Directivas 2014/23, /24 y /25/UE, de 26 de febrero**

Estas tres Directivas, que derogan las anteriores Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, tienen un plazo de transposición al Derecho de cada uno de los Estados miembros que finaliza el próximo 18 de abril de 2016.

La Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, proclama que los poderes adjudicadores deben generalizar con mayor frecuencia la autorización de presentación de variantes, dada la importancia de la innovación tecnológica [considerando 48].

En el art. 45 se prevé que los poderes adjudicadores podrán autorizar o exigir a los licitadores la presentación de variantes, debiéndose publicar en el anuncio de licitación y estar vinculadas al objeto del contrato. Los requisitos mínimos y las modalidades en las cuales se podrán presentar las variantes habrán de estar previstas en los pliegos del contrato, siendo preciso que los poderes adjudicadores se aseguren que los criterios de adjudicación son aplicables del mismo modo a las variantes presentadas que a la oferta base que presenten los licitadores.

Finalmente, se establece la imposibilidad de rechazar una variante cuya presentación estaba autorizada, motivando el rechazo exclusivamente en que el contrato de suministros se convierta en un contrato de servicios o viceversa por el hecho de admitir la variante.

La Directiva 2014/25/UE contempla una regulación similar a la directiva 2014/24/UE, pues regula de manera muy parecida el régimen de las variantes o alternativas en los llamados «sectores excluidos».

Sin embargo, en la Directiva 2014/23/UE no se incorpora expresamente ningún precepto relativo a las variantes y mejoras, al contrario de lo que sucede con las otras dos Directivas, lo cual no quiere decir que no resulte de aplicación a los contratos de concesión de obras o de servicios. Consideramos que las líneas esenciales del régimen de las variantes y de las mejoras de las otras dos Directivas también son aplicables a la de concesiones, en tanto servirán para identificar la oferta económicamente más ventajosa.

5 Esta Directiva fue transpuesta al derecho español mediante la LCSE.

2. Regulación en el derecho español

A. Normativa anterior a la LCAP

Los conceptos de variantes y mejoras no surgen expresamente en nuestro ordenamiento jurídico hasta la entrada en vigor de la LCAP, pues no se halla regulación alguna con tal denominación acerca de estas figuras ni en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, ni en el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, ni en el Reglamento de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

Indirectamente encontramos alusión a estos conceptos, por una parte, en la Ley de Contratos del Estado, pues su art. 36.3 permitía que los licitadores, en los concursos, presentaran modificaciones que pudieran hacer más conveniente la ejecución del contrato, dentro de los límites establecidos en el pliego de cláusulas administrativas.

Por su parte, en el Reglamento de Contratación del Estado, al enumerar en el art. 113 los supuestos en los que procedería la utilización del concurso[6] parece que aludía a la admisibilidad de las variantes, pues uno de los casos en que se admitía la utilización del concurso sería cuando el órgano de contratación considere que el proyecto puede ser mejorado mediante otras soluciones técnicas. Además, el art. 115 permite que los licitadores puedan presentar una sola proposición pero con soluciones distintas para la ejecución del proyecto.

Fuera de estos casos, que son muy semejantes a las variantes, dándose amplia libertad de actuación a los licitadores y a las Administraciones contratantes, la regulación de las variantes y mejoras, más o menos pormenorizada y acertada, no llega a la normativa de la contratación pública hasta la entrada en vigor de la LCAP a la que pasamos a referirnos inmediatamente.

B. Normativa desde la LCAP hasta la LCSP

a) *Regulación de la LCAP*

La LCAP no contenía mención alguna a las mejoras, refiriéndose únicamente a las variantes –que indistintamente denomina «alternativas»– en su art. 88, integrado dentro de la subsección 3ª de la Sección 2ª del Capítulo VII del Título III del Libro I, dedicada a la regulación de los concursos[7]. En ese precepto se

6 Actual procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación del art. 150.2 del TRLCSP.

7 Actual procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación del art. 150.2 del TRLCSP.

admitía que las variantes podrían ser tenidas en consideración por el órgano de contratación en el caso de ser presentadas por los licitadores con arreglo a los requisitos y modalidades contemplados en los pliegos y en el anuncio de la licitación. A lo que se añadía que, si no fueran admitidas, así se debería consignar expresamente en los pliegos.

Sin embargo, esta concepción inicial de las variantes fue modificada con la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas[8], pues redactó nuevamente este precepto pasando a admitirse las variantes siempre y cuando se autoricen expresamente en el pliego y en el anuncio de licitación, resultando preciso fijar sus requisitos y condiciones.

b) ***Regulación en el TRLCAP***

El TRLCAP continuó refiriéndose a las variantes o alternativas [art. 87], no mencionando tampoco las mejoras (hallándose sistemáticamente en el mismo lugar que en la LCAP), remarcando, por una parte, que única y exclusivamente podrán ser tenidas en cuenta por el órgano de contratación cuando así se hubiera previsto expresamente esta posibilidad en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al introducir la interjección «solo», debiéndose precisar en dicho pliego los elementos y condiciones en que queda autorizada su presentación. Además, en el caso de autorizarse, obliga que esta circunstancia se haga constar en el anuncio de la licitación, continuando la senda abierta por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

Durante su vigencia el TRLCAP experimentó diversas modificaciones, siendo quizá una de las más importantes la operada por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de Concesión de Obras Públicas, que añadió el Título V al Libro II, bajo la rúbrica «del contrato de concesión de obras públicas», conteniendo una regulación casi completa de este tipo contractual.

En la regulación de la concesión de obras públicas, no se formula mención alguna a las variantes, introduciéndose, sin embargo, el concepto de mejoras, a diferencia de la regulación general del resto de tipos contractuales en que sí se regulan parcamente, como hemos visto, las variantes pero no las mejoras. Esta regulación de las mejoras es la siguiente:

A) Las mejoras deberán recogerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares y podrán circunscribirse tanto al anteproyecto de construcción y

8 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del TSJ de Cataluña de 20 de noviembre de 2006 [recurso 1029/2001].

explotación de la obra como al proyecto de la obra [arts. 228.5 y 229.3], pudiéndose referir a características estructurales de la obra, a su régimen de explotación, a las medidas tendentes a evitar los daños al medio ambiente y los recursos naturales, o a mejoras sustanciales, pero no a su ubicación [art. 233.3].

B) El concesionario responderá de los daños que sean consecuencia de los defectos del proyecto cuando se deban, entre otras causas, a las mejoras introducidas por aquel [art. 229.5].

c) ***Regulación en el RGLCAP***

El RGLCAP, que continúa en vigor mientras no se oponga al contenido del TRLCSP en los aspectos que aquí interesan, se refiere a las variantes o alternativas en los siguientes términos:

A) Cualquiera que fuere el contrato a adjudicar [art. 67.2.j)], en el pliego de cláusulas administrativas particulares habrá de indicarse, en su caso, la autorización de las variantes o alternativas, así como los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que serán admitidas.

B) En el pliego de prescripciones técnicas particulares [art. 68.1.c)], también aplicable a cualquier contrato, si se hubieran admitido las variantes o alternativas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, habrán de recogerse sus requisitos, modalidades y características técnicas.

C) En el documento de formalización del contrato [art. 71.1.f)], habrán de incorporarse las cláusulas referidas a las variantes válidamente presentadas por el adjudicatario y admitidas por la Administración.

D) El RGLCAP prevé en el art. 89 que no podrá rechazarse una variante o alternativa propuesta por un licitador fundamentándose exclusivamente en el hecho de contener especificaciones técnicas definidas por alguna de las referencias mencionadas en el art. 52.1 del TRLCAP[9], siendo el precepto equivalente, pero no idéntico, el art. 117 del TRLCSP.

E) Finalmente, en el art. 137 se exige obligatoriamente, antes de la adjudicación del contrato de obras, la supervisión del proyecto cuando se hubie-

9 El art. 52.1 del TRLCAP disponía: «Sin perjuicio de las instrucciones o reglamentos técnicos nacionales obligatorios, siempre y cuando sean compatibles con el derecho comunitario, las prescripciones técnicas serán definidas por referencia a normas nacionales que transpongan normas europeas, a documentos de idoneidad técnica europeos o especificaciones técnicas comunes, fijándose reglamentariamente los casos en que puede prescindirse de los mismos. A falta de los anteriores, las prescripciones técnicas podrán definirse por referencia a normas nacionales que transpongan normas internacionales, a normas nacionales o a otras normas».

ran admitido variantes al proyecto previamente aprobado por la Administración, con independencia del precio del contrato[10].

C. **Normativa desde la LCSP hasta el TRLCSP**

Es necesario advertir en primer lugar que la regulación contenida en el TRLCSP es idéntica a la de la LCSP por lo que haremos referencia al primero de ellos por ser la norma actualmente en vigor, si bien se indicarán los preceptos equivalentes de la segunda. En segundo lugar, desde la LCSP, que es el resultado de transponer a nuestro ordenamiento interno la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, es algo más amplia la regulación de estas dos figuras si se compara con la normativa anterior.

El art. 147 del TRLCSP [art. 131[11] de la LCSP], aplicable a todos los tipos contractuales e integrado en la subsección 3ª de la sección 1ª del Capítulo I del Título I del Libro III reguladora de las normas generales de la licitación de los contratos, a lo largo de sus tres apartados regula conjuntamente y de forma idéntica las variantes y mejoras.

Inicialmente señala este precepto que las variantes o mejoras solamente se admitirán en los contratos en los que para su adjudicación se tengan en consideración una pluralidad de criterios de adjudicación, siendo necesario que tal posibilidad se incorpore al pliego de cláusulas administrativas, recogiéndose los elementos y condiciones precisos en virtud de los cuales se autoriza su presentación en el anuncio de la licitación.

El precepto finaliza con una norma aplicable solamente a los contratos de suministros y de servicios, relativa a la imposibilidad de rechazar una variante o mejora cuya presentación estaba autorizada, motivando el rechazo exclusivamente en que el contrato de suministros se convierta en un contrato de servicios o viceversa por el hecho de admitir la variante o mejora.

Otras alusiones a las variantes y mejoras a lo largo del TRLCSP son las siguientes:

A) El principio de presentación de una sola proposición por un licitador encuentra una excepción [art. 145.3] en la posibilidad de presentación de variantes o mejoras de acuerdo con lo dispuesto en el art. 147.

10 La supervisión del proyecto es obligatoria en los contratos de obras cuya cuantía sea superior a 350.000,00 euros y en aquellas obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, cualquiera que sea su precio; en los demás casos será facultativa la supervisión [art. 125 del TRLCSP].

11 Este art. no experimentó cambios durante su tramitación parlamentaria pues no se presentaron enmiendas al mismo, siendo la redacción original del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las cortes Generales.

B) En los procedimientos de subasta electrónica se permite la existencia de un régimen de variantes o mejoras, debiéndose señalar las fórmulas distintas si ello fuera procedente [art. 148.6].

C) Uno de los supuestos en que procederá establecer una pluralidad de criterios es aquel en que se considere, por el órgano de contratación, la posibilidad de mejorar las prestaciones mediante la presentación por los licitadores de soluciones técnicas distintas a través de variantes [art. 150.3.b)].

D) Uno de los supuestos para adjudicar un contrato mediante procedimiento negociado es aquel en el que fueran irregulares o inaceptables en el procedimiento abierto o restringido anterior todas las proposiciones u ofertas económicas, entre otras causas, por infringir las condiciones de las variantes o mejoras [art. 170.a)].

E) En las normas relativas a las actuaciones preparatorias del contrato de concesión de obras públicas[12], se alude inicialmente al hecho de que los licitadores podrán presentar variantes o mejoras al anteproyecto de construcción y explotación de la obra [art. 129.5], no haciéndose más referencia en estas actuaciones preparatorias a las variantes y solamente aludiéndose a las mejoras, como aquellas que se podrán proponer al proyecto de obras [art. 130.3], siendo necesario delimitar los aspectos a los que podrán afectar y que son las características estructurales de la obra, a su régimen de explotación, a las medidas tendentes a evitar los daños al medio ambiente y los recursos naturales, o a mejoras sustanciales, pero no a su ubicación [art. 131.1.c).7º], señalando también que el concesionario será responsable de los daños que sean consecuencia de defectos del proyecto a causa de las mejoras introducidas en el contrato [art. 130.4].

F) También se admite expresamente que en los contratos de obras a tanto alzado y con precio cerrado, se autorice la presentación de variantes por los licitadores, debiéndose realizar su presentación también bajo la modalidad de tanto alzado y precio cierto [art. 233.3.d)].

G) Los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administración Pública, en los contratos de valor estimado superior a 50.000 euros y que no estén sujetos a regulación armonizada o no tengan un valor estimado superior a 207.000 euros si se trata de contratos de servicios de las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, habrán de incorporar a sus pliegos, en su caso, el régimen de variantes [art. 137.2].

12 Estas disposiciones también son parcialmente aplicables a los contratos de gestión de servicio público con ejecución de obra según el art. 133.2 del TRLCSP.

D. **Otra normativa**

La normativa de contratación del Sector público no se agota con el TRLCSP, debiendo tener en cuenta, entre otras normas, la LCSE y la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

La LCSE establece el régimen de las variantes en el art. 62, no citándose las mejoras que no aparecen explícitamente a lo largo del texto de la Ley. Se admitirán las variantes cuando el criterio de adjudicación sea la oferta económicamente más ventajosa[13], siempre que se autorice su presentación en los pliegos, indicándose las condiciones y los requisitos mínimos para su admisión, no pudiendo ser rechazadas por la simple razón de haber sido elaborada de conformidad con prescripciones técnicas definidas mediante referencia a prescripciones técnicas europeas o a prescripciones técnicas nacionales reconocidas de conformidad con los requisitos esenciales definidos en nuestro ordenamiento. Termina el precepto de forma similar al art. 147 del TRLCSP, previendo la imposibilidad de rechazar una variante cuya presentación estaba autorizada, motivando el rechazo exclusivamente en que el contrato de suministros se convierta en un contrato de servicios o viceversa por el hecho de admitir la variante o mejora.

Por su parte, en la Ley 24/2011, de 1 de agosto, acontece algo similar a lo expuesto respecto de la LCSE, pues únicamente se prevé el régimen de variantes en su art. 29, no mencionándose las mejoras a lo largo de su texto. Se admite la presentación de variantes siempre que se autorice expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio de la licitación, incorporándose a este último los requisitos mínimos, las condiciones y elementos a los que puede afectar, no presumiéndose su admisión si no se establece expresamente en la forma antedicha. Finaliza el precepto con una previsión idéntica a la ya señalada respecto de los contratos de suministros y de servicios en el art. 147 del TRLCSP y en el art. 62 de la LCSE.

Para dar término al análisis del régimen normativo de las variantes y mejoras no debe olvidarse la normativa específica de la Comunidad Foral de Navarra contenida en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, dado que esta Comunidad Autónoma en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reforma y Amejoramiento del Régimen Foral, le atribuye competencia exclusiva en contratación y concesiones con la única limitación del respeto a los principios esenciales de la legislación básica del Estado [art. 49.1, letra d), de la Ley Orgánica 13/1982].

13 Procedimiento abierto con pluralidad de criterios del TRLCSP.

A diferencia de la vigente regulación del TRLCSP, la Ley Foral regula por separado las variantes y las mejoras.

De las variantes se ocupa el art. 56 de la Ley Foral, que señala que los licitadores podrán presentar variantes o alternativas cuando así se autorice en los pliegos, que deberán establecer los requisitos para su admisión, especificando los elementos que son susceptibles de variación o alternativa. El art. 55, al igual que el art. 145.3 del TRLCSP, impide la presentación de proposiciones simultáneas por los licitadores excepto en el caso de variantes admitidas en los pliegos que rigen la adjudicación.

Por su parte, de las mejoras se ocupa el art. 51.1, letra b)[14], las cuales son diferenciadas de los criterios de adjudicación de los contratos, señalándose que pueden ser objeto de valoración, debiendo describir suficientemente sus requisitos, límites, modalidades y características resultando preciso que estén vinculadas al objeto del contrato. También de las mejoras, al regular el contenido de las ofertas de los licitadores en los contratos de concesión de obras públicas, se ocupa el art. 150 de la Ley Foral en sentido casi idéntico al vigente art. 131.1.c).7º del TRLCSP.

E. **Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público**

Pasamos a abordar brevemente el régimen de las variantes y mejoras en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público[15], con el cual se pretende transponer las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE[16], que ha estado sometido a trámite de información pública hasta el pasado 14 de mayo de 2015[17]. Se ha utilizado para este pequeño análisis el texto publicado para dicha información pública[18].

14 Apartado redactado por la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.

15 Recibido informe del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas por el Consejo de Ministros en su reunión del 17 de abril de 2015. http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20150417.aspx (última consulta: 21 de abril de 2015).

16 Disposición final tercera del anteproyecto.

17 Resolución de 21 de abril de 2015, de la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público y del Anteproyecto de Ley de sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (*BOE*, 98, de 24 de abril de 2015).

18 http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20del%20Sector%20P%C3%BAblico-%2017%20abril%202015.pdf (última consulta: el 9 de mayo de 2015).

En una decisión que, a nuestro juicio, resulta acertada, en la elaboración del anteproyecto se ha separado la regulación de las variantes y de las mejoras, con lo cual, queda nítidamente claro que ambas figuras son distintas y, como tales, han de gozar también de un tratamiento separado en la normativa de contratación del sector público, de forma similar, si bien no idéntica, al régimen de la Ley Foral 6/2006 después de la modificación operada por la Ley Foral 3/2013.

Así, el precepto equivalente al art. 147 del TRLCSP [art. 142 del Anteproyecto] solamente aparece rubricado como «admisibilidad de variantes» a diferencia del hoy vigente art. 147 que añade la expresión «o mejoras». Hecho que también acontece con su contenido, pues se abandona en todo momento cualquier referencia a las mejoras, circunscribiéndose únicamente a las variantes. Además de ello, contiene similar regulación que la actualmente vigente, si bien señala que para una correcta identificación de las variantes habrán de concretarse sus requisitos, límites, modalidades y características.

También se incorpora otra mención en el art. 143, relativo a la subasta electrónica [equivalente al vigente art. 148], en la que a diferencia de lo dicho anteriormente, si se admiten las variantes habrán de proporcionarse necesariamente fórmulas distintas, mientras que en la normativa hoy vigente se establece que esas fórmulas serán distintas si así lo estima el órgano de contratación.

El art. 139.3 [equivalente al actual art. 145.3] establece una excepción a la presentación de una sola proposición por cada licitador, al admitir la presentación de variantes en los términos del art. 142 del Anteproyecto.

De igual modo que en el Texto vigente, en el contrato de concesión de obras públicas [art. 246.5 equivalente al art. 129.5 del TRLCSP], se admite la posibilidad de presentar variantes por parte de los licitadores si lo estiman pertinente, cuando así se haya autorizado en el pliego de cláusulas administrativas particulares, sin luego hacerse ninguna otra referencia a esta figura en la regulación específica de este tipo contractual.

Pasando a las mejoras, según el segundo párrafo del art. 145.4 del anteproyecto «deberán entenderse por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones». Cuando las mejoras tengan, además, la consideración de criterios de adjudicación en los pliegos deberán recogerse mínimamente los aspectos a los que deban referirse, sus requisitos y ponderación.

Cuando las mejoras sean consideradas criterios de adjudicación y la valoración de estos últimos se lleve a cabo por comité de expertos u órgano equiva-

lente [art. 145.6.a) del Anteproyecto][19], su importancia no podrá ser superior al 2,5% del total de la puntuación a obtener.

La alusión a las mejoras en el contrato de concesión de obras públicas continúa teniendo un tenor idéntico en los arts. 246, apdos. 3 y 4, y 247.1.c).7º del anteproyecto [equivalentes a los arts. 130, apdos. 3 y 4, y 131.1.c).7º del TRLCSP].

III. DISTINCIÓN ENTRE VARIANTES Y MEJORAS

1. Concepto de ambas figuras

Tal como se ha expuesto en el régimen positivo de las variantes y mejoras, ambas figuras están sometidas a idéntica normativa [actualmente el art. 147 del TRLCSP], si bien no aparecen en el texto legal nítidamente delimitados sus caracteres, pues no se da ninguna definición o concepto de cada una de ellas, lo que implica importantes dificultades en su aplicación práctica por los poderes adjudicadores, limitándose el TRLCSP a determinar sus requisitos generales. Por ello, para delimitar el concepto de estas dos figuras y proceder a su distinción, acudiremos a la doctrina derivada de los órganos consultivos y de los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, junto con algunas resoluciones jurisdiccionales.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española[20] define en su primera acepción variante como «que varía», y en la tercera como «variedad o diferencia entre diversas clases o formas de una misma cosa».

En el glosario de términos de la Ley de Contratos del Sector Público, preparado por la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda[21], en una primera aproximación define las variantes del siguiente modo: «Alternativas a la configuración de la prestación objeto de licitación que pueden proponer los licitadores cuando así se admita en los pliegos. Término variante se utiliza siempre en conexión con el de mejoras, en un sintagma alternativo: variantes o mejoras».

19 Procederá la valoración por comité de expertos u órgano equivalente, cuando en los procedimientos abiertos o restringidos, la ponderación atribuida a los criterios dependientes de un juicio de valor sea superior a los criterios valorables en cifras o porcentajes.

20 Edición 22ª del *Diccionario*.

21 http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Patrimonio/GLOSARIO.pdf (última consulta: l 4 de mayo de 2015).

Es decir, variantes o alternativas son aquellas propuestas que pueden realizar los operadores económicos, ajustándose a los requisitos, condiciones y modalidades de los pliegos, que pueden variar o modificar la configuración inicial de la prestación definida en todo o en parte de sus extremos por el órgano de contratación. Así, el TACRC[22] ha entendido que «las variantes son ofertas que incorporan soluciones técnicas diferentes a la prestación objeto de licitación y que, manteniendo la identidad o recognoscibilidad de la prestación originaria, se concretan en una proposición alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos».

En fin, la variante se caracteriza por proporcionar al poder adjudicador diferentes soluciones técnicas en modo alternativo, de modo que puede elegir una cualquiera de entre ellas[23], sin que en ningún caso esa nueva solución técnica suponga una alteración del objeto contractual.

A la clarificación del concepto de esta figura nos ayuda la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2001 COM (2001) 274 final, que sobre la inclusión de criterios medioambientales en la contratación pública a través de las variantes señaló que con ello se podían obtener fines de carácter medioambiental en la consecución del objeto del contrato[24].

En el mismo sentido, la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, de 15 de octubre de 2001 COM (2001) 266 final, señaló que mediante la autorización de la presentación de variantes se podrían obtener fines de contenido social como la accesibilidad universal a los bienes y servicios de los ciudadanos con discapacidad[25].

22 Resolución 592/2014 de 30 de julio [recurso 527/2014].

23 Resolución 76/2014, de 31 de julio, del OARCE [EB 2014/066].

24 «Al utilizar esta posibilidad, los poderes adjudicadores tienen que elaborar primero una definición estándar del objeto del contrato que cubra las exigencias mínimas. Además, pueden recurrir a una o más variantes estableciendo definiciones alternativas del objeto del contrato, como, por ejemplo, un mayor rendimiento ecológico o la utilización de un determinado proceso de producción no exigido por la definición de base».

25 «Estas variantes podrán referirse, por ejemplo, a diferentes soluciones técnicas planteadas de cara a la ergonomía de un producto o con vistas a garantizar la accesibilidad para los discapacitados de cierto material o servicio, incluidos las herramientas y servicios facilitados en línea o de tipo electrónico e informático».

En cuanto al concepto de mejoras, el Diccionario de la Real Academia[26] ha definido mejora como la «acción de acrecentar algo haciéndolo pasar a un estado mejor».

Poniendo en conexión este concepto del Diccionario de la Real Academia con la normativa contractual del sector público, resulta que las mejoras pueden conceptuarse como aquellas prestaciones adicionales, que no forman parte inicialmente del objeto contractual pero que están vinculadas con ellas, cuya ejecución podrá ser objeto de oferta por los licitadores, valorándose en fase de adjudicación por el poder adjudicador el ofrecimiento de su ejecución. El TACRC [27] ha conceptuado las mejoras del siguiente modo: «Las mejoras son aquellas prestaciones extraordinarias, más beneficiosas para el órgano de contratación, o más gravosas para el licitador, de las que han sido señaladas en el PCAP como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta».

Por tanto, la admisión de variantes implica que los licitadores han de presentar al procedimiento licitatorio una solución, llamemos «ordinaria» o «base», que es la definida por el poder adjudicador al definir las especificaciones técnicas, y otra u otras (dependiendo del régimen de autorización de su presentación) con carácter opcional, en que oferten la ejecución del contrato con soluciones técnicas alternativas o distintas, pero que no alteran el objeto del contrato pues continúa siendo el mismo, lo único que sucede es que el modo de su ejecución varía por llevar a cabo un proceso técnico distinto del previsto inicialmente en los pliegos, pero que concluye con la correcta ejecución de la prestación contractual obteniendo el mismo resultado que el definido en un principio.

En cambio, las mejoras son prestaciones adicionales, extraordinarias, al objeto del contrato, pero que están vinculadas a él, que serán objeto de valoración por el poder adjudicador en fase de adjudicación del contrato, y que convierten al objeto contractual en mejor, incrementando su valor si se ofertan por los operadores económicos. En este sentido el TACPA[28] ha manifestado que «por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado, en las prescripciones que definen el objeto del mismo».

26 Edición 22ª del *Diccionario*.

27 Resolución 592/2014 de 30 de julio [recurso 527/2014].

28 Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero [recursos acumulados 0004/2012 y 0006/2012, y 27/2012], de 18 de julio [recurso 035/2012].

El TACPCM ha diferenciado del siguiente modo ambas figuras[29]: «Las variantes son propuestas alternativas que incorporan otras soluciones técnicas a la prestación objeto de licitación y se concretan en una proposición alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos de condiciones, las mejoras son aquellas aportaciones extras sobre la prestación que han sido señaladas en el PCAP como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta del licitador y determinar la adjudicación a través de los criterios de valoración».

Además de estas diferencias conceptuales entre las variantes y las mejoras, las consecuencias de las infracciones de su régimen jurídico son distintas, aspectos que se irán abordando en los apartados siguientes al efectuar un análisis pormenorizado del régimen jurídico de cada una de ellas, principiando el mismo con las normas comunes.

2. Prohibición de presentación de proposiciones simultáneas

Íntimamente relacionado al régimen de variantes y mejoras, está vinculado el principio de prohibición de presentación de proposiciones simultáneas. Este principio consistente en la prohibición de presentación de dos o más proposiciones en el mismo procedimiento de licitación de un contrato por un mismo operador económico, supone la inmediata exclusión de todas ellas [art. 145.3 del TRLCSP], estableciéndose una doble excepción a esta prohibición general: por una parte, la autorización de la presentación de variantes y mejoras del art. 147 y, por otra, la presentación de nuevos precios o valores en la subasta electrónica del art. 148. Tendrá idéntica consecuencia (inadmisión de todas las proposiciones presentadas) cuando un licitador también intervenga en la licitación individualmente y como miembro de una unión temporal de empresarios o, en su caso, cuando forme parte de dos o más uniones temporales de empresarios que presenten proposición.

La consideración de las variantes como excepción al principio de prohibición de proposiciones simultáneas ya fue remarcado por la JCCA Estado[30] al analizar los arts. 80 y 87 del entonces vigente TRLCAP [equivalentes a los arts. 145.3 y 147 del vigente TRLCSP], señalando que su admisión tiene carácter restrictivo, pues de no haberse autorizado en el pliego de cláusulas administrativas y en el anuncio de la licitación su presentación, de hacerlo algún empresario ello

29 Resoluciones 43/2011, de 28 de julio [recurso 40/2011], y 39/2013, de 6 de marzo [recurso 34/2013].

30 Informe 19/04, de 12 de noviembre de 2004.

llevará consigo la exclusión de todas sus proposiciones, pues no deja de ser una excepción a la prohibición de proposiciones simultáneas.

Así, cuando las variantes no estén previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio de la licitación, si un operador económico presenta una proposición alternativa, procederá la inmediata exclusión de todas sus proposiciones, con fundamento en lo preceptuado en el art. 145.3 del TRLCSP[31], ya que ello supondría que el licitador tendría que competir contra sí mismo para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, lo cual es contrario, además, al principio de igualdad de trato y no discriminación al admitirse que un operador presente más de una proposición, con lo que podría alterar la valoración del resto de las proposiciones e influir en el régimen de las bajas incursas presuntamente en temeridad, pues el cálculo de estas últimas ha de realizarse en comparación a las ofertas válidamente presentadas [art. 152.2 del TRLCSP] y, en general, a las puntuaciones otorgadas a todos los licitadores.

3. Ámbito subjetivo

El art. 147 del TRLCSP, como ya hemos dicho, se encuentra sistemáticamente en el Capítulo I del Título I del Libro III del TRLCSP [arts. 138 y ss.], bajo la rúbrica de «adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas», lo que nos podría llevar a considerar que el régimen de las variantes –y también de las mejoras por estar en el mismo artículo– solamente es aplicable a los contratos que adjudiquen las Administraciones Públicas.

No obstante, las normas del citado Capítulo I del Título I del Libro III del TRLCSP son aplicables a la adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administración Pública según el art. 190.1, si bien se exceptúa la aplicación de determinados preceptos en la letra a) de ese artículo[32], no hallándose entre ellos el art. 147.

31 Informe de la CCCA AND. 4/2014, de 11 de julio.

32 Concretamente no son aplicables «las normas establecidas en el segundo párrafo del apartado 2 del art. 150 sobre intervención del comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos, en los apartados 1 y 2 del art. 152 sobre criterios para apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, en el art. 156 sobre formalización de los contratos sin perjuicio de que deba observarse el plazo establecido en su apartado 3 y lo previsto en el apartado 5, en el art. 160 sobre examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación, y en el art. 172 sobre los supuestos en que es posible acudir a un procedimiento negociado para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos».

Acerca de los contratos no sujetos a regulación armonizada, el art. 191 establece que los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administración Pública deberán aprobar unas instrucciones que regulen los procedimientos de contratación con el fin de hacer efectivos los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Además, respecto de estos contratos, el art. 137.2 del TRLCSP señala que aquellos que tengan una cuantía superior a 50.000 euros deberán recoger en su pliego el régimen de admisión de variantes.

De la interpretación conjunta de estas normas y teniendo en cuenta que la admisión de variantes debe publicarse en el anuncio de licitación e incorporarse su régimen a los pliegos que rijan la adjudicación de los contratos, se puede concluir que para los poderes adjudicadores también resulta de aplicación la normativa reguladora de las variantes.

Además, aunque el art. 137.2 del TRLCSP cite únicamente las variantes, consideramos que no existe obstáculo alguno para estimar que también ha de extenderse este régimen a las mejoras, pues de no ser así y cumplirse, por tanto, sus requisitos, en estos contratos se podrían vulnerar los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

Finalmente, respecto de los entes que carezcan de la consideración de poder adjudicador, en la adjudicación de sus contratos [art. 192.1 del TRLCSP] deberán hacerse efectivos los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, disponiéndose lo necesario en sus instrucciones internas para la consecución de esa finalidad. Dado que el régimen de variantes y mejoras está íntimamente vinculado con los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación, y estos presiden la adjudicación de los contratos de dichos entes, en sus instrucciones internas habrá de incorporarse lo adecuado para que en sus procedimientos de contratación se cumplan las líneas esenciales del régimen de variantes y mejoras y no se vulneren tales principios.

4. Requisitos comunes de las variantes y mejoras

A. Procedimientos en los que se puede autorizar la presentación de variantes o mejoras

Para que el órgano de contratación autorice la presentación de variantes o mejoras por los licitadores resulta necesario que el contrato se adjudique mediante una pluralidad de criterios (antiguo concurso), y no solamente mediante el precio más bajo y ello es así porque cuando se utiliza un único criterio de adjudicación, están plenamente definidas las características de la prestación a contratar,

no siendo susceptible de ser alterada o mejorada mediante otras soluciones técnicas, mientras que de admitirse la presentación de variantes por los licitadores ello supone que no están definidas en su integridad las características, infiriéndose así del art. 150.3.b) del TRLCSP.

Ello se deduce, desde luego, de la dicción literal del primer inciso del art. 147.1 del TRLCSP «Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio [...]», lo que lleva consigo que se establezca una pluralidad de criterios para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, siguiendo así la senda de nuestro derecho positivo, pues el art. 85.b) del TRLCAP, circunscribía la utilización del concurso, entre otros supuestos, a la mejora de las prestaciones contractuales mediante la presentación de variantes y a la Directiva 2004/18/CE que se refiere expresamente al criterio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, que en términos del Derecho de la Unión Europea es la adjudicación mediante una pluralidad de criterios.

B. **Publicidad de la autorización de la presentación de las variantes o mejoras**

De la dicción literal de los dos primeros apartados del art. 147 del TRLCSP, resulta que en el pliego habrá de hacerse constar la autorización para la presentación de variantes, mientras que en el anuncio de la licitación del contrato se indicará tal posibilidad, precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.

El anuncio de la licitación no parece que sea el lugar más adecuado para precisar los requisitos y condiciones en que se autoriza la presentación de variantes por los licitadores, dejando al pliego de cláusulas administrativas particulares la función de indicar únicamente la posibilidad de su admisión, pues de esta manera se estaría sustrayendo de los controles que han de efectuarse en la tramitación del expediente de contratación a un aspecto tan importante como es la excepción a la prohibición de presentar proposiciones simultáneas por los empresarios, máxime cuando han de reunir unos requisitos tan estrictos para su aplicación.

Jiménez Aparicio[33] ha estimado que el art. 147 ha de complementarse con lo dispuesto en el art. 67.2.j), del RGLCAP, pues no está derogado en todo lo que no se oponga al TRLCSP, y en este punto actúa de forma complementaria, y así en el pliego de cláusulas administrativas particulares deberán indicarse expresa-

33 JIMÉNEZ APARICIO, E. (coord.) (2009): *Comentarios a la legislación de contratación pública*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), p. 399.

mente los requisitos, condiciones y límites que han de reunir las variantes que podrán presentar los licitadores, expresándose en el anuncio la admisibilidad de las variantes y remitiendo al pliego de cláusulas administrativas para conocer todos sus extremos, cuestión esta última que ha de dejarse clara para evitar confusión en los posibles licitadores acerca de la libertad para la presentación de las variantes sin ningún requisito, límite o condición.

En consecuencia, con esta solución se estaría dando cumplimiento a lo dispuesto en el TRLCSP y una cuestión tan importante como las variantes y mejoras no quedaría fuera de los controles que llevan a cabo los servicios jurídicos y la intervención con anterioridad a la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la licitación al emitir los informes que preceptivamente tienen atribuidos por la normativa contractual.

C. **Concreción de los requisitos y condiciones de las variantes o mejoras**

Ahora bien, no resulta suficiente que, genéricamente, sean enunciados los requisitos y condiciones que hayan de regir la presentación de variantes, empleando fórmulas tales como «soluciones técnicas que no alteren cualitativamente la prestación» u otras similares, pues resulta imprescindible formular exactamente los requisitos y condiciones a los cuales se deben ajustar las variantes, con el objeto de que los licitadores conozcan en todo momento los parámetros en los cuales se pueden mover para la elaboración y presentación de sus proposiciones, ya que, en caso contrario, se estaría vulnerando los principios de igualdad y no discriminación de los operadores económicos, junto con el de transparencia de las licitaciones, pues los empresarios interesados desconocerían los criterios que seguiría el órgano de contratación para la admisión o rechazo de las variantes.

En este sentido el TJUE ha señalado que[34]: «En efecto, la mera mención en el pliego de condiciones permite que los licitadores estén informados de la misma manera acerca de los requisitos mínimos que deben cumplir sus variantes para que la entidad adjudicadora pueda tomarlas en consideración. De hecho, es una obligación de transparencia cuyo objetivo consiste en garantizar el respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores al que debe atenerse todo procedimiento de adjudicación de contratos públicos regulado por la Directiva (véase, en este sentido, por lo que se refiere a los criterios de adjudicación, la sentencia de 18 de octubre de 2001, SIAC Construction, C-19/00, Rec. p. I-7725, apdos. 41 y 42)».

34 Sentencia de 16 de octubre de 2003 en el Asunto C-421/01.

No obstante, el mismo TJUE[35], ha permitido que se deje a los licitadores cierto margen de libertad para la elaboración de sus ofertas, no resultando necesario precisar todos los extremos de las variantes, pero no es admisible una redacción tan genérica que implique la realización de cualquier solución técnica, pues ello es contrario a la obligación de transparencia en las licitaciones que lleva consigo la vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación, ya que no se da a todos los potenciales operadores económicos que podrán intervenir en el proceso licitatorio todos los datos precisos para llevar a cabo en condiciones de igualdad la preparación de sus proposiciones, pues desconocen a priori cuáles son los límites que no pueden traspasar para que las soluciones que propongan sean admitidas y valoradas por el poder adjudicador.

Idéntico requisito ha de aplicarse también a las mejoras, estando proscrito su establecimiento genérico, empleando expresiones tales como «cualquier otra mejora que redunde en una mayor calidad de la prestación», u otras similares, puesto que los licitadores desconocerían, en un principio, los aspectos que serían objeto de valoración y la mesa, al carecer de unos parámetros objetivos que permitan valorar de una forma transparente las mejoras ofertadas, podría incurrir en arbitrariedad[36].

También algunas resoluciones jurisdiccionales han remarcado la necesidad de concretar los requisitos, condiciones, modalidades y límites de las variantes o mejoras. El TSJ de Castilla y León ha señalado en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Valladolid), Sección 1ª, de 20 de enero de 2014 [recurso 388/2012] que es imprescindible una correcta identificación de las variantes y mejoras para hacer efectiva la obligación de transparencia y, por tanto los principios de igualdad de trato y no discriminación, con lo cual han de preverse en los pliegos, con todo detalle, sus requisitos, condiciones, modalidades y límites[37].

35 Sentencia de 22 de abril de 2010 en el Asunto C-423/07.

36 Resolución del TACRC 132/2015, de 6 de febrero [recurso 32/2015].

37 «Así pues, todos los licitadores han de concurrir en condiciones de igualdad de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias de contrato a ejecutar. Para ello el proyecto y los pliegos han de identificar la prestación en todos sus elementos, indicando si se admiten variantes y mejoras, y en tal caso, sobre qué han de versar unas u otras, cuáles son sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.

Así, no se cumple tal requisito cuando se pretende valorar la modificación del proyecto, sin que previamente se hayan sido especificado en el pliego y concretado sobre qué elemen-

Dentro de las condiciones y requisitos que han de recoger el pliego y el anuncio de la licitación, respecto a las variantes y a las mejoras, la JCCA CAT. considera en su Informe 9/2012, de 20 de julio, que resultaría aconsejable introducir los parámetros objetivos que puedan determinar que dichas variantes o mejoras puedan estar incursas en valores anormales o desproporcionados en aras de la salvaguarda del principio de seguridad jurídica y con el fin de evitar actuaciones arbitrarias en la valoración de las proposiciones[38].

También, ha indicado la JCCA Aragón[39], que han de consignarse dentro de las condiciones de las variantes y mejoras los medios e instrumentos que se reserva el poder adjudicador para verificar, durante la ejecución del contrato, su correcta ejecución en los términos que hubieran sido ofertados.

En conclusión, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el anuncio de la licitación del contrato deben incorporar con total concreción todos los requisitos de las variantes y mejoras, que permitan a los posibles licitadores tener en cuenta todos los aspectos que van a ser tenidos en consideración por la mesa de contratación para admitir primero y valorar después sus proposiciones, pues en caso contrario, se estaría atentando al principio de igualdad de trato de los operadores, aspecto al que nos referiremos con mayor detalle en apartados posteriores, así como aquellos aspectos relativos a su debida ejecución, con el fin de poder comprobar su cumplimiento óptimo.

D. **Vinculación al objeto del contrato**

Un último requisito esencial de las variantes o mejoras es que tienen que estar vinculadas al objeto del contrato es decir, mediante la autorización de la presentación de cualquiera de ellas, no puede ser modificado ni alterado esencialmente el objeto contractual.

.....

tos versan tales variantes y la forma en que deberán valorarse, a efectos de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa.

De esta forma se ha de insistir en que se considerarán variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos y en el anuncio de licitación, debiendo guardar relación directa con el objeto del contrato».

38 «El hecho de introducir más o menos criterios de adjudicación o de incluir la posibilidad de presentar variantes o mejoras no tiene por qué comportar que se presenten ofertas o proposiciones con valores anormales o desproporcionados. Para evitar que se produzca esta situación es imprescindible que se defina también respecto de las variantes o mejoras los parámetros objetivos para determinar si una oferta o una proposición se puede considerar presuntamente anormal o desproporcionada, porque de esta manera se evitaría la posible inseguridad jurídica que se puede causar, y también actuaciones eventuales de carácter arbitrario».

39 Informe 4/2015, de 17 de marzo.

En efecto, los contratos que celebren los organismos y entes pertenecientes al sector público (no solamente las Administraciones públicas), están dirigidos al cumplimiento de los fines institucionales que tienen encomendados, para ello, en la documentación preparatoria de los contratos habrán de recoger la naturaleza de las necesidades a satisfacer y la idoneidad de la prestación para cubrir esas necesidades[40].

Pues bien, la admisión de variantes o mejoras no puede llevar consigo la alteración o modificación sustancial del contrato[41], pues este dejaría de cumplir la función para la cual va a ser adjudicado. Así, las variantes propician que los licitadores puedan presentar a la Administración diferentes soluciones técnicas que lleven a cabo la realización del objeto contractual de una manera diferente a la inicialmente planteada por el ente contratante, pero que tendrá el mismo resultado es decir, la variante permite que por una senda distinta, el adjudicatario llegue al mismo destino que el que pretende obtener el poder adjudicador con el camino que ha planteado en los pliegos que rigen la licitación.

En cambio, con las mejoras, se están introduciendo prestaciones adicionales al objeto contractual definido inicialmente por el poder adjudicador, que no pueden desnaturalizar ese objeto inicial, pero que sí pueden mejorarlo siempre que sea ofertado por los licitadores.

5. Particularidades de las variantes

A. Fijación de un presupuesto base de licitación para la oferta base y otro distinto para las variantes

La autorización de la presentación de variantes en un procedimiento de licitación de un contrato no supone que pueda establecerse un presupuesto base de licitación para la oferta base y otro para cada una de las posibles variantes que puedan presentar los operadores económicos[42].

El precio de los contratos ha de ser cierto y de acuerdo con el mercado [art. 87.1 del TRLCSP], determinándose en un estudio económico en el que hay que tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes en la prestación contractual para obtener ese precio. Al iniciarse el plazo de presentación de pro-

40 Resolución del TACRC 341/2013, de 2 de septiembre [recurso 405/2013], e Informe JCCA Madrid 3/2013, de 15 de octubre.

41 Informes de la JCCA CAT. 9/2012, de 20 de julio, 1/2015, de 9 de marzo, y 6/2015, de 21 de abril.

42 Informe de la JCCA Estado 31/2007, de 5 de julio de 2007.

posiciones, ese precio es el presupuesto base de licitación excluido el IVA, que se constituye como el máximo precio que la Administración abonará al adjudicatario, pudiéndose ofertar bajas por los licitadores, con lo cual, el precio definitivo será el que proceda de la proposición del licitador que resulte adjudicatario.

Sentado lo anterior, resultaría prácticamente imposible para el ente contratante determinar un presupuesto base de licitación para la oferta base y otro para cada una de las ofertas alternativas, pues, al tiempo de realizar las actuaciones preparatorias del contrato, desconocería las características de las soluciones técnicas que voluntariamente podrían presentar los operadores económicos interesados en la licitación.

Por otra parte, el art. 147 del TRLCSP, al establecer el régimen de las variantes, no prevé ninguna norma especial acerca del presupuesto base de licitación en el caso de autorizarse su presentación, lo que lleva consigo que no sea posible fijar distintos presupuestos base de licitación según estemos ante la oferta base o ante ofertas alternativas, lo que nos lleva a concluir, que las soluciones técnicas o variantes ofertadas por los licitadores no pueden sobrepasar el importe máximo del presupuesto base de licitación determinado en el pliego, pues este actúa como importe máximo del gasto que la Administración asume en la ejecución de la prestación contractual, sea cual fuere la solución técnica empleada, lo que implica que de presentarse una variante que supere el presupuesto base de licitación no podrá ser tenida en consideración y deberá ser inadmitida (la variante, no la proposición si la oferta base cumple todos los requisitos).

B. **Las variantes y la división en lotes del contrato**

La división en lotes del objeto contractual y la autorización de la presentación de variantes han suscitado en la práctica diversos problemas, habiendo otorgado solución algunas Juntas Consultivas, refiriéndonos a continuación a los más importantes, dejando a un lado la problemática de las «ofertas integradoras» que serán objeto de tratamiento independiente más adelante.

Cabe resaltar que la división en lotes no es obstáculo para que se autorice la presentación de variantes para todos, algunos o uno solo de los lotes en que queda dividido el objeto contractual, siempre que se admita y detalle concretamente en el pliego y en el anuncio de la licitación los lotes respecto de los cuales se autoriza la presentación de variantes y los aspectos sobre los cuales puede versar[43].

Por otro lado, la presentación de variantes no autorizadas en uno o varios lotes de un contrato, no implica la exclusión de toda la proposición del licitador,

43 Informe de la JCCA CAN. 2/2005, de 24 de febrero.

pues deberá ser valorada la proposición formulada correctamente en relación a los demás lotes, esto es, la presentación de una variante en un lote que no la admite no implica la invalidez de la integridad de la proposición del licitador[44].

6. Particularidades de las mejoras

A. Ampliación del objeto mediante las mejoras

Los órganos consultivos en materia de contratación, desde hace tiempo, se han venido pronunciando acerca de la imposibilidad de ampliar el objeto contractual mediante las mejoras. Ya la JCCA Estado en su Informe 29/1998, de 11 de noviembre de 1998, puso de manifiesto la imposibilidad de admitir mejoras entendidas estas como la ejecución de un mayor volumen de obra del previsto en el proyecto y en el contrato, pero por el mismo precio.

La misma JCCA Estado[45], con posterioridad, señaló que no se cumplen los requisitos de las mejoras cuando se pretende valorar la ejecución adicional y gratuita de obras adicionales por parte del contratista, sin que previamente haya sido especificada en los pliegos la forma de su valoración, a efectos de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. Tampoco se cumple el requisito mencionado cuando las obras adicionales exigidas no guardan la debida relación con la prestación objeto del contrato[46].

Debe tenerse en cuenta, además, que en los contratos de obras existe un proyecto que debe recoger íntegramente los aspectos económicos y técnicos de la misma, con lo cual, resulta dificultoso admitir prestaciones adicionales a una obra que, previamente, ha sido definida en su integridad en el proyecto [art. 121 del TRLCSP].

Por otro lado, ha de tenerse en consideración al definirse la mejora que ello no suponga una distorsión del valor estimado del contrato y del precio que ha de estar acorde con los precios del mercado [art. 87 del TRLCSP]. Es ilustrativo en este punto el Informe de la JCCA Aragón 2/2015, de 17 de marzo, que califica como ilegal una mejora que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato[47].

44 Informe de la JCCA Madrid 3/2014, de 10 de julio.

45 Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010.

46 En el mismo sentido el informe de la JCCA CAT. 6/2015, de 21 de abril.

47 «En todo caso, la posibilidad de mejoras, además de no distorsionar el objeto del contrato, debe preservar que se cumplan las exigencias de correcta determinación de su valor estimado. Es doctrina consolidada del TACPA [entre otros, Acuerdos 45/2014, 51/2014 y 6/2015],

B. **Falta de presentación de mejoras por los licitadores**

Tanto la autorización de la presentación de mejoras es potestativa para el órgano de contratación, como la presentación misma para los licitadores, lo que implica que su falta de presentación tenga por consecuencia su no valoración pero no la exclusión de la proposición del procedimiento licitatorio. Por tanto, mientras el operador económico cumpla con las prescripciones técnicas esenciales que se han definido en la prestación contractual, la falta de presentación de mejoras no puede conllevar su exclusión de la licitación, pues está cumpliendo los mínimos exigidos por el ente contratante, siendo las mejoras prestaciones adicionales que mejoran la prestación, pero que no forman parte de la esencialidad de esta última. Así lo ha considerado el TACRC en su Resolución 25/2015, de 14 de enero [recurso 942/2014], considerando que en el caso de ofertarse incorrectamente las mejoras, por no reunir los requisitos mínimos y necesarios previstos en los pliegos, impidiendo su correcta valoración, ello es equivalente a la falta de su oferta y, por tanto, no procede su exclusión[48].

C. **Oferta de mejoras no previstas en el pliego ni en el anuncio de la licitación**

Otra diferencia, además de la conceptual, que se puede apuntar de las mejoras en relación con las variantes, es el diferente régimen que sigue la presentación de mejoras por los licitadores, cuyo régimen no está descrito ni su presentación autorizada en el pliego ni en el anuncio de la licitación.

que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el art. 87.1 TRLCSP. Esto significa que la estimación del importe debe ser adecuado para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas. Por ello, una mejora que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato, sería, por este motivo, ilegal en sí misma. Y es que, como ha recordado el TACPA, «aun en circunstancias de restricciones presupuestarias, la búsqueda de la mayor eficiencia no puede justificar la alteración de la naturaleza y valor de la prestación demandada» [Acuerdo 12/2015, de 20 de enero]».

48 «La configuración que la ley hace de las mismas, es que es potestad del órgano de contratación su introducción o no en el pliego como criterio a valorar, y que también es potestativa su oferta por el licitador que concurre al procedimiento, de modo que si el cumplimiento de las prescripciones técnicas de carácter esencial son de obligado cumplimiento, no lo son, por supuesto las mejoras, que pueden o no ser ofertadas.

De este modo, consideramos que si por parte del órgano de contratación ante la falta de definición de los productos que se ofertaban no podían valorarse las mejoras, debió equipararse esta situación a la de no ofrecimiento de mejora alguna, debiendo haber procedido la no valoración de este criterio, en vez de la exclusión».

Mientras que en las variantes, como ya dijimos, su presentación, cuando no esté autorizada, supone la exclusión de todas las proposiciones presentadas por el licitador, tanto la proposición inicial como la variante, por tener el tratamiento de proposiciones simultáneas al estar ello proscrito en el art. 145.3 del TRLCSP, en las mejoras, cuando un licitador oferte alguna o algunas no previstas en el pliego y en el anuncio de la licitación, no deberán ser tenidas en cuenta al valorar su proposición, pero no llevará la suerte de su exclusión, pues no estamos ante una proposición simultánea ya que las mejoras, por su propia naturaleza, son prestaciones adicionales o extras a la prestación inicialmente definida y que la mejoran. En este sentido, se ha pronunciado el Informe de la CCCA And. 4/2014, de 11 de julio. Acerca de la exigibilidad de estas mejoras ofertadas por el adjudicatario pero que no han sido valoradas en fase de licitación ya que no estaban previstas en el pliego de cláusulas y en el anuncio, la JRCA Murcia se ha inclinado por dar una respuesta positiva si son aceptadas sin reservas por la Administración contratante[49]:

> En relación a la cuestión planteada sobre si es posible exigir al adjudicatario de un contrato las mejoras recogidas en su propuesta, aunque no hayan sido valoradas por el órgano de contratación, no existe ninguna referencia específica en la normativa de contratación ni en la administrativa. Tanto los contratos administrativos como los privados tienen carácter consensual, en cuanto se perfeccionan por la prestación del consentimiento, así el art. 1.254 del Código Civil declara expresamente que el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio, y el consentimiento tiene lugar conforme dispone el art. 1.262 del Código Civil por la concurrencia de la oferta con la aceptación. La proposición formulada por los licitadores constituye una auténtica oferta de contrato en la medida que es una declaración formal dirigida al órgano de contratación con el fin de concluir el contrato una vez que sea aceptada por este, aceptación que tiene lugar con la adjudicación del contrato, momento en el que se produce efectivamente el acuerdo de voluntades, aunque el contrato se perfeccione con su formalización. En definitiva, si las mejoras ofertadas por el adjudicatario forman parte integrante de su proposición (oferta de contrato) y esta ha sido aceptada por la adjudicación del órgano de contratación sin ninguna reserva al respecto, aquellas serán exigibles al contratista con independencia de que hayan sido valoradas en la fase de adjudicación del respectivo contrato, oferta que deberá ser cumplida de forma estricta por el adjudicatario del contrato.

Para nosotros, la aceptación sin reservas de las mejoras ofertadas por un licitador que después es adjudicatario, que no estaban previstas ni en el pliego

49 Informe 3/2010 de 15 de septiembre, reiterado el criterio en el informe 2/2013, de 17 de mayo.

ni en el anuncio de la licitación, ha de estar precedida de un riguroso análisis primero por la mesa de contratación y después por el órgano de contratación al acordar la adjudicación, ya que, por una parte, esa mejora no prevista y ofertada no puede alterar o modificar sustancialmente el objeto contractual, pues sería incoherente que el poder adjudicador, al autorizar la presentación de mejoras, esté limitado por una imposibilidad de variar el objeto contractual, mientras que por el hecho de su presentación en una oferta, un adjudicatario sí pueda hacerlo. Por tanto, de aceptarse la mejora, debe analizarse si realmente es una prestación adicional al objeto contractual inicialmente definido y no supone una ampliación o modificación sustancial a posteriori.

También esta situación puede encontrar dificultades en la fase de la ejecución pues, por una parte, habrá de estarse en su realización única y exclusivamente a lo recogido en la proposición del contratista de la Administración, y por otra, el poder adjudicador carecería de un medio tan importante para compeler a su correcta ejecución como es el de las penalidades del art. 212 del TRLCSP, que indica que, fuera de las penalidades por demora, en caso de cumplimiento defectuoso de las prestaciones contractuales se podrán establecer en el pliego las penalidades que procedan según la importancia del incumplimiento que, en todo caso, deberá ser proporcional y su cuantía no superior al 10% del presupuesto del contrato.

En fin, para aceptar sin reservas las mejoras propuestas por el adjudicatario en su oferta y que no están previstas en la documentación contractual que rige la adjudicación del contrato, han de analizarse detenidamente todos sus extremos, considerando las ventajas e inconvenientes que, para el interés público, tendría su aceptación y ejecución, cuidando que ello no suponga una alteración o modificación sustancial del objeto contractual.

Tampoco serán objeto de valoración aquellas mejoras propuestas por un licitador formulando reservas o condiciones en su ejecución, puesto que las proposiciones de los interesados se formularán «sin salvedad o reserva alguna» [art. 145.1 del TRLCSP], formando parte de la proposición las mejoras ofertadas[50].

Así, las mejoras ofertadas, para ser valoradas, deberán estar recogidas en el pliego y en el anuncio de la licitación, y habrán de formularse inequívocamente por el licitador, sin sujetarlas en cuanto a su ejecución a ninguna condición o reserva, pues en caso contrario, se tendrá por no formulada esa mejora según el mencionado art.145.1 del TRLCSP.

50 Resolución del TACPCM 65/2012, de 20 de junio [recurso 62/2012].

7. Las «ofertas integradoras»

A. Concepto, naturaleza y ámbito de aplicación

Si bien *strictu sensu* no se trata de variantes o mejoras, se ha considerado que el concepto de oferta integradora participa de la naturaleza jurídica de las dos figuras de las que nos venimos ocupando, aunque no se trate de una solución técnica alternativa ni de prestaciones adicionales a una oferta base[51].

Antes de analizar su concepto, naturaleza y requisitos, es necesario poner de manifiesto que esta figura únicamente puede darse en los contratos cuyo objeto esté dividido en lotes, no analizando aquí la problemática que suscita la unidad del objeto contractual y su posible división, por no ser materia del presente trabajo. Por ello, decir brevemente que el principio que rige en el TRLCSP [art. 86.3] es el de la unidad del objeto contractual, siendo excepcional la división en lotes «siempre que estos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto», debiéndose justificar debidamente estas circunstancias en el expediente.

Ni en el TRLCSP ni en el RGLCAP se define la expresión «oferta integradora», efectuándose una breve alusión en el art. 5 del RD 541/2001, de 18 de mayo, por el que se establecen determinadas especialidades para la contratación de servicios de telecomunicación, al decir que: «El objeto del contrato definirá las necesidades que se quieran satisfacer mediante la celebración del contrato, realizando una descripción detallada de las mismas, estableciendo, siempre que sea posible, lotes separados de aquellos servicios que por sus características lo permitan. En este caso se podrá prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de presentar también ofertas integradoras de varios o de todos los lotes licitados».

Mientras que en la Directiva 2004/18/CE no se formula regulación alguna acerca de esta figura, en la Directiva 2014/24/UE sí existe una regulación de las «ofertas integradoras» en su art. 46.3 que dice: «Los Estados miembros podrán disponer que, en caso de que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, los poderes adjudicadores estén facultados para adjudicar contratos que combinen varios lotes o todos los lotes cuando dichos poderes hayan especificado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, que se reservan dicha posibilidad, y hayan indicado los lotes o grupos de lotes que puedan combinarse».

51 Informe de la JCCA Aragón 11/2013, de 22 de mayo de 2013.

La JCCA Aragón[52] ha definido en consecuencia la «oferta integradora» como «aquella que permite presentar una proposición simultánea a varios o a todos los lotes licitados –según se establezca en el pliego– de modo que se permita seleccionar la mejor oferta (individualmente o integrada), incorporando un elemento de comparación real y objetivo».

Por tanto, la «oferta integradora» presupone que el licitador presenta proposición individualmente a cada uno de los lotes y presenta otra oferta conjuntamente a todos los lotes respecto de los cuales se ha admitido esta «oferta integradora», permitiendo al poder adjudicador determinar si la oferta económicamente más ventajosa es la proposición que engloba a todos los lotes de forma conjunta o, en su defecto, resultan más ventajosas las proposiciones individuales para cada uno de los lotes. Así, el licitador presentará dos ofertas lo que lleva consigo la presentación de dos proposiciones simultáneas, constituyendo, al igual que las variantes y las mejoras, una excepción al principio consagrado en el art. 145.3 del TRLCSP. En virtud de ello, si un operador económico presentara una oferta individual para cada uno de los lotes y una «oferta integradora» de todos ellos, ambas proposiciones habrían de ser inadmitidas por aplicación del precitado art. 145.3 del TRLCSP, pues se estaría ante dos proposiciones simultáneas cuya presentación no estaba autorizada en el pliego de cláusulas administrativas ni en el anuncio de licitación[53].

La misma JCCA Aragón ha estimado que, a pesar de estar prevista la admisión de la «oferta integradora» para los contratos de servicios de telecomunicaciones en el RD 541/2001, resultaría aplicable a cualquier contrato, independientemente de su tipología, debiendo concurrir los requisitos del art. 147 del TRLCSP, precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación. Además, el TACRC [54] ha admitido también su aplicabilidad a las entidades locales, aunque su ámbito inicial de aplicación sea la Administración General del Estado.

B. **Requisitos y límites**

Siguiendo en este punto a la JCCA Aragón en el ya citado Informe 11/2013, de 22 de mayo, y al TACRC en su resolución 291/2015, de 30 de marzo [recurso 205/2015], los requisitos y límites de las ofertas integradoras son similares a los

52 Informe 11/2013 de 22 de mayo de 2013.

53 Resolución del TACRC 155/2013, de 18 de abril [recurso 176/2013].

54 Resolución 291/2015, de 30 de marzo [recurso 205/2015].

exigidos para la correcta admisión de las variantes y mejoras, pudiéndose resumir del modo siguiente:

a) que se autorice su presentación expresamente por el órgano de contratación, previa justificación en el expediente de la idoneidad y ventajas que para el interés público reporta su incorporación.

b) que sean previstas expresamente en el pliego y en los anuncios, detallando con precisión los requisitos mínimos y modalidades de presentación.

c) que se utilicen varios criterios de adjudicación, al ser este un requisito exigido por el art. 147 TRLCSP para la presentación de variantes o mejoras.

d) todos los requisitos técnicos exigidos en los pliegos para cada lote serán de obligado cumplimiento por las ofertas integradoras.

e) la presentación de una «oferta integradora» puede referirse a varios o a todos los lotes individualmente considerados, según lo que en los pliegos se establezca.

f) su presentación será siempre potestativa para los licitadores, pues, en caso contrario, quebraría el propio principio de defensa de la competencia que quiere preservarse mediante la división en lotes del objeto del contrato.

g) por el mismo motivo, todo licitador que desee presentar una «oferta integradora», deberá necesariamente presentar una oferta individual válida a cada uno de los lotes que integren aquella.

h) cada licitador solo podrá presentar una «oferta integradora» en función de los lotes autorizados a ser integrados (no puede existir simultaneidad de «ofertas integradoras» referidas a los mismos lotes).

i) Los criterios de adjudicación que se apliquen serán idénticos para valorar los lotes individualmente considerados y los lotes integrados en la oferta conjunta, y se deberá identificar en el pliego sobre qué criterios se permite la presentación de una «oferta integradora».

j) el pliego deberá contener la ponderación asignada a cada lote según su importancia relativa, de modo que se posibilite la comparación objetiva.

k) Por último, para que el contrato se adjudique a una «oferta integradora», ha de garantizarse en la valoración que es más ventajosa (según los criterios de adjudicación que se apliquen) que la suma ponderada de las mejores ofertas individualmente consideradas y, en todo caso, es requisito indispensable que iguale o mejore individualmente la puntuación obtenida en cada uno de los lotes integrados a la obtenida por la oferta individual presentada por el mismo licitador.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia[55] ha puesto de manifiesto los posibles riesgos que, las «ofertas integradoras» pueden tener para la libre competencia entre las empresas, favoreciendo a los grandes operadores sobre los medianos o los pequeños, limitándose a aquellos supuestos en que el criterio de valoración sea fundamentalmente el precio, razones tecnológicas lo justifiquen y a priori no quede afectada la libre competencia[56].

8. Efecto de la incorrecta configuración del régimen de las variantes o mejoras en el pliego y en el anuncio de la licitación

Expuestos pormenorizadamente los requisitos que han de reunir las variantes y mejoras al ser configurados por el poder adjudicador, corresponde describir los efectos que, sobre la licitación y, por tanto, sobre el contrato, tiene su errónea configuración, pues ello afecta a la determinación de la oferta económicamente más ventajosa.

Tanto las variantes, como soluciones técnicas que voluntariamente pueden ofertar los licitadores si así se autoriza en el pliego y en el anuncio de la licitación, como las mejoras que no dejan de ser sino prestaciones adicionales que mejoran la prestación principal, son elementos determinantes para la definición de la oferta económicamente más ventajosa de las proposiciones presentadas, por ello, se requiere que estén plenamente descritas en todos sus extremos pues ello viene impuesto por la obligación de transparencia que ha de regir el procedimiento de adjudicación de los contratos, entroncando directamente con los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Si no estuvieran delimitados con claridad los requisitos de las variantes y de las mejoras, los operadores económicos no estarían en condiciones de igualdad para conocer el modo en que serían objeto de valoración sus proposiciones, con lo cual, no podrían elaborar su oferta con conocimiento de los aspectos que iban a ser tenidos en consideración[57].

55 INF/DP/0007/14, de 13 de junio, sobre el pliego para la contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la Administración General del Estado.

56 «Por tanto, desde un enfoque teórico parecería más razonable limitar la presentación de ofertas integradoras a aquellos sectores donde los criterios de valoración estén al máximo basados en el precio, donde verdaderamente existan razones tecnológicas que justifiquen esta solución y donde no existan perjuicios para la competencia».

57 Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008 [Asunto C-532/06].

Se ha considerado por los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación que la infracción de la correcta definición de los requisitos, condiciones, modalidades y límites de las variantes y de las mejoras es la nulidad de pleno derecho, pues afecta a los principios de igualdad y no discriminación que han de presidir la contratación del sector público, fundamentándose del siguiente modo[58]: «[...] no cabe aducir que las cláusulas en cuestión no comportan por sí mismas una infracción del principio de igualdad porque basta con que permitan la posibilidad de una aplicación discriminatoria para que deban considerarse afectadas por el vicio de nulidad absoluta».

Más discutida ha sido la doctrina de estos órganos en cuanto a la transmisibilidad del vicio de nulidad al pliego de cláusulas administrativas en su integridad y, por tanto, a todo el procedimiento de licitación en aquellos casos en que hubiera concluido el plazo para la presentación de proposiciones y se hubiera procedido a la apertura de los sobres y valoración de las proposiciones. Así, en un principio, se consideró[59] que el procedimiento de licitación continuaba, sin la cláusula que adolecía del vicio de nulidad, en virtud del principio de conservación de los actos del art. 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determinándose la oferta económicamente más ventajosa con el resto de mejoras y criterios señalados en el pliego, habiéndose dicho en este sentido que[60]: «[...] como en el caso citado, la nulidad no tiene por qué extenderse al resto de cláusulas de los pliegos afectados que pueden permanecer invariables y, conforme con el art. 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, conservar lo restantes actos y trámites».

Sin embargo, el TACRC modificó su doctrina relativa a esta cuestión[61], considerando, con fundamento en la jurisprudencia del TJUE, que la nulidad de una mejora lleva consigo la del procedimiento de licitación, señalando en la resolución 585/2014, de 30 de julio [recurso 556/2014], que la declaración de nulidad de una mejora supone la modificación de los criterios que van a ser tenidos en cuenta para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, pues al desaparecer del procedimiento licitatorio uno de ellos el peso e im-

58 Resolución del TACRC 69/2012, de 30 de marzo [recurso 044/2012].

59 Entre otras, Resoluciones del TACRC 5/2012, de 5 de enero [recurso 317/2011]; 140/2012, de 28 de junio [recurso 118/2012]; o 203/2012, de 20 de septiembre [recurso 187/2012]; y Acuerdo del TACPA 20/2012, de 14 de junio [recurso 026/2012].

60 Resolución del TACRC 203/2012, de 20 de septiembre [recurso 187/2012].

61 Modificación iniciada a partir de las Resoluciones 65/2013, de 6 de febrero [recurso 4/2013]; 97/2013, de 6 de marzo [recurso 107/2013]; y 129/2013, de 3 de abril [recurso 147/2013].

portancia del resto queda alterado, y los licitadores elaboraron su proposición en consideración a los criterios establecidos inicialmente con una determinada ponderación, que ha sido variada tras esa declaración de nulidad. Añadiéndose, además, que se trata de una cuestión de orden público y, por tanto, apreciable de oficio por los órganos encargados de la resolución del recurso especial sin necesidad de ser invocado el vicio por el recurrente[62].

Algunos órganos jurisdiccionales de nuestro país también han adoptado la postura de considerar que la nulidad de una mejora supone la nulidad de la totalidad del procedimiento de licitación. En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del TSJ de Cataluña, de 9 de mayo de 2012 [recurso 244/2010], se han expuesto parecidos argumentos a los que ha empleado el TACRC, añadiendo que, además, esa alteración en las mejoras, por la supresión de aquellas que no estén debidamente configuradas en el pliego de cláusulas y en el anuncio de licitación, afecta a terceros operadores económicos que, si bien inicialmente no presentaron proposición a la licitación, después de

62 «[...] al no haberse establecido de manera congruente la forma de acreditar las mejoras a considerar y las pautas para su valoración, las cláusulas del PCAP relativas a esas mejoras incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho por colisionar con los principios rectores de la contratación pública exigidos por la normativa comunitaria y contemplados en el vigente TRLCSP, en su art. 1. En el mismo sentido, nos referíamos a otras sentencias del TJUE que declaran «la obligación de que el pliego de cláusulas detalle los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras en aras al respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores».

Como también señalábamos en nuestra Resolución 370/2014 citada, con referencia a otras de este Tribunal, al anular el criterio de adjudicación relativo a las mejoras, hay que declarar también la nulidad del proceso de licitación. Como ha declarado el TJUE [Sentencia de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria] «los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento... De ello se deduce que, en el caso de que el órgano que conoce del recurso anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión». Y concluye que: «La normativa comunitaria aplicable a los contratos públicos obliga a la entidad adjudicadora a cancelar la licitación cuando, en el marco del procedimiento de recurso... se declare la ilegalidad de una decisión relativa a alguno de los criterios de adjudicación y, por tal motivo, dicha decisión sea anulada por el órgano que conoce del recurso».

Sobre la posibilidad de apreciar de oficio los vicios de nulidad que afectan a la licitación, pese a no haberse solicitado por la empresa recurrente, como ya indicábamos en la reiteradamente citada Resolución 370/2014, este Tribunal no ha hecho en sus resoluciones sino seguir la doctrina que sobre esta cuestión ha mantenido el Tribunal Supremo».

la variación de las mejoras y de los criterios destinados a determinar la oferta económicamente más ventajosa, sí podrían estar interesados en la participación en ese procedimiento[63].

En definitiva, la infracción de los requisitos para la correcta configuración de las mejoras y variantes debe ser sancionada con la nulidad de pleno derecho, según la causa de la letra a) del art. 62.1 de la Ley 30/1992, siendo necesario que se proceda a modificar los pliegos e iniciar un nuevo procedimiento licitatorio, independientemente de haberse declarado esa nulidad al resolver una acción impugnatoria del pliego de cláusulas administrativas, o al impugnar posteriormente la adjudicación del contrato, y ello, por infringir la obligación de transparencia de las licitaciones y los principios de igualdad y no discriminación.

Los operadores económicos que pudieran estar interesados en la licitación han de conocer al tiempo de elaborar sus proposiciones, todos y cada uno de los extremos que se van a tener en cuenta para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, hecho que no acontecería de declararse la nulidad de una de las mejoras, pues tiene como consecuencia, por una parte, que uno de

63 «Es cierto que dicha declaración de nulidad se contrajo a determinados criterios de valoración contemplados en el anexo IV del pliego de cláusulas. Sin embargo, ello comporta la invalidez del pliego en su conjunto, puesto que tales criterios constituyen un conjunto armónico, del que no puede desgajarse una parte sin que se alteren los objetivos que pretendía alcanzar en este caso la Administración a través de la concesión de las frecuencias de radiodifusión.

En cualquier caso, lo que resulta más relevante a los efectos de la presente *litis* es que los participantes en el concurso, ante la alteración de los criterios de valoración previstos y determinados en su momento, no tuvieron la oportunidad de adaptar sus ofertas a las nuevas prescripciones. Ello resulta especialmente relevante en cuanto se refiere al otorgamiento de 10 puntos respecto de aquellos criterios que inicialmente recibían hasta 20, alteración que no venía prefijada en modo alguno por la sentencia de la Sección 2ª de esta Sala, que se limitó a señalar el carácter desproporcionado de esta última puntuación.

Del mismo modo, el hecho de que se continuase el procedimiento de adjudicación, sin aprobar un nuevo pliego de cláusulas y abrir el correlativo plazo de presentación de ofertas, impidió a terceros la participación en el proceso selectivo, cuando hubieran podido tener interés en ello, a la vista de los nuevos criterios de valoración.

Es bien sabido que los pliegos de cláusulas constituyen la *lex contractus*, y que vinculan tanto a la Administración como a los participantes en el procedimiento de contratación. De ello deriva necesariamente que cualquier modificación del pliego, y en especial de los criterios de valoración, deba ir seguida de una nueva convocatoria que permita a los iniciales participantes adaptar su oferta a las condiciones sobrevenidas, así como que haga posible la participación de los terceros que así lo decidan en vista de los nuevos criterios. De otro modo, la alteración sustancial de las reglas que rigen la adjudicación produciría una absoluta indefensión de los participantes».

los elementos fijados inicialmente no se va a emplear para esa determinación y, por otro lado, los demás criterios modifican su ponderación, cambiando la importancia que tenían en un principio en la totalidad de la valoración.

IV. ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA UTILIZACIÓN DE VARIANTES Y MEJORAS

Definido el régimen legal de las variantes o mejoras a la luz de su regulación en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho español, corresponde analizar la utilización que los distintos poderes adjudicadores de nuestro país hacen de las mismas, habiéndose consultado pliegos de cláusulas administrativas particulares publicados así como resoluciones de los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación y de órganos encargados de la fiscalización de la contratación del sector público.

Lo primero que puede resaltarse de este análisis es que no se ha encontrado ningún pliego de cláusulas administrativas que incorpore todos y cada uno de los requisitos de las variantes y de las mejoras, ya que se nota la ausencia de determinaciones referidas a la forma de controlar y verificar su debida ejecución en los términos que han sido ofertados por el adjudicatario, así como los medios e instrumentos que se reserva el poder adjudicador para compeler a su cumplimiento efectivo tales como la imposición de penalidades o el establecimiento de causas de resolución vinculados a su grave incumplimiento.

En cuanto a la configuración de las variantes y mejoras, se ha observado todavía que en un pliego de cláusulas administrativas particulares[64], que rige la licitación de un contrato de gestión de servicios públicos con ejecución de obra, se autoriza la presentación por los licitadores de dos soluciones técnicas, si bien no se fija una solución técnica inicial por el órgano de contratación, lo que impide que los licitadores puedan presentar una oferta base y dos soluciones técnicas, justificándose tal decisión en la carencia de proyecto, diciendo que: «Dado que la Administración carece de Proyecto de Construcción del Área de Servicio y que, por tanto, tampoco cuenta con una solución totalmente predeterminada para la ejecución de aquella, la finalidad del presente procedimiento estriba en conseguir que cada licitador presente una proposición, que pueda incluir distintas soluciones de dicha obra, con los respectivos Proyectos y demás documen-

64 Pliego de cláusulas administrativas particulares para el contrato de concesión de construcción y explotación del Área de Servicio de Cieza, en la Autovía A-67 de Cantabria a la Meseta, PK. 163,305, ambas márgenes, T.M. Cieza (Cantabria). Clave: 37-S-5640 AS. Cieza.

tos que la definan, y en que, al tiempo, pueda disponerse de la correspondiente oferta económica relativa a la ejecución de la mencionada Área y a su explotación según cada una de las citadas soluciones. Todo ello para tratar de lograr, mediante la elección del compendio *solución-oferta económica más favorable para el interés público, la mejor concepción posible de la obra*».

En cambio, en un pliego de cláusulas administrativas de un contrato de concesión de obra pública promovido por el Ayuntamiento de Madrid[65], sí se recoge detalladamente el régimen de requisitos, condiciones, modalidades y límites de las variantes, al señalar que: «1º) Variante relacionada con el procedimiento constructivo y sus fases de ejecución que pretenda desarrollar para la ejecución de las obras. En este sentido el licitador, podrá presentar variante en relación con el procedimiento de ejecución de las rampas de acceso a la infraestructura y aparcamiento, con el procedimiento de refuerzo y ampliación de la losa de cubierta previsto en el anteproyecto así como con los desvíos y fases de obra que se deriven como consecuencia de los procedimientos propuestos, siempre que estos procedimientos garanticen la no afección a las infraestructuras y edificaciones próximas. Se valorará conforme a los criterios 1 «Calidad del Proyecto Básico» y 3 «Sistema constructivo con menor afección negativa al normal funcionamiento de la ciudad y a la vida de los ciudadanos de los Criterios no valorables en cifras o porcentajes del apartado 17.1 del presente Anexo I».

Así, en este segundo pliego de cláusulas administrativas se contempla pormenorizadamente todos los aspectos para la debida presentación y, posterior admisión de las variantes por parte de los licitadores, presentación voluntaria como ya hemos dejado claro a lo largo del trabajo.

En cuanto a las mejoras, en los pliegos estudiados se utilizan con profusión definiciones en exceso genéricas como pueden ser a título ejemplificativo: «Propuestas de mejora con respecto a la calidad del servicio»; «Presentar propuestas que, sin aumento de coste, puedan mejorar la calidad tanto del servicio como de los equipos»; «Entrega de productos de igual o similar naturaleza». De ello podemos colegir que no se concretan las prestaciones adicionales o extras de la prestación inicial que pueden ofertar los licitadores en sus proposiciones, lo que facilita, por una parte, una posible actuación arbitraria por parte de la mesa de contratación al llevar a cabo la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, y por otro, que los operadores económicos que estuvieran interesados

65 Contrato de concesión de obra pública denominado «redacción de proyecto, construcción y explotación de la infraestructura subterránea destinada a transporte y aparcamiento, Sevilla-Alcalá».

en la adjudicación del contrato, no tengan conocimiento pleno de los aspectos que van a ser tenidos en cuenta en la valoración de sus ofertas, lo cual resulta contrario a los principios de igualdad y no discriminación.

Además, también se ha encontrado algún pliego en el cual se establecen mejoras que no guardan relación con el objeto del contrato, valorándose[66] un «Porcentaje del importe de la licitación destinado a la adquisición de equipos médicos y / o quirúrgicos y / o de Servicios Centrales del Hospital». En este caso, además de ser genérica la descripción de la mejora, no guarda relación con el objeto del contrato, puesto que más de una prestación adicional vinculada a la prestación principal, se permite el suministro de cualquier bien con destino al Hospital, pero sin circunscribirse al concreto objeto del contrato.

Esta situación parece más o menos habitual en la contratación del sector público, según se puede comprobar en los informes de fiscalización de distintos órganos. El Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización 1066, de 20 de diciembre de 2014, al fiscalizar la contratación del sector público en el año 2012 formula, entre otras, las siguientes consideraciones:

> En el expediente 79/2012 sus pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyeron dentro de los criterios de adjudicación objeto de valoración subjetiva las «mejoras» presentadas por los licitadores, factor al que asigna hasta el 10% de los puntos totales, sin especificar el tipo de mejoras que, de acuerdo a las características del servicio a prestar, tendrían tal carácter de contribuir a incrementar el valor de la oferta técnica y la calidad de la prestación ejecutada a favor de la Administración, especificación esta que resulta esencial. La no determinación a priori de qué prestaciones contenidas en la oferta podrían ser consideradas como mejoras, por ofrecer la virtud de contribuir a elevar el grado de satisfacción de la entidad contratante, genera un espacio de excesiva discrecionalidad en el procedimiento de selección del contratista, lo que supone una clara merma de los principios de igualdad y transparencia que deben inspirar dicho procedimiento.
>
> Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los dos expedientes fiscalizados, el 1200032, de servicios de soporte técnico de sistemas para el entorno técnico de la Entidad, y el 1200034, de servicios de soporte de los sistemas y servicios microinformáticos de la CNC, previeron como criterios para la adjudicación, configuradas como prestaciones adicionales, las «mejoras» presentadas por los licitadores, sin determinar su contenido y sin especificar en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, tal como venía exigido por el art. 147 del TRLCSP. En estos pliegos, tampoco se definía el tipo de mejoras que, de acuerdo a las características del servicio, deberían haber contribuido a incrementar el valor de la oferta técnica y la calidad de la prestación ejecutada a favor de la Administración. Como

66 Suministro de implantes de cirugía vascular con destino al Hospital Universitario de la Paz.

> se ha reiterado en ejercicios anteriores, la ausencia de determinación de qué prestaciones ofrecidas por el empresario podrían contribuir a elevar el grado de satisfacción de la entidad contratante respecto de la oferta origina una discrecionalidad en el procedimiento de selección del contratista, que, en consecuencia, produce una debilidad en el debido cumplimiento de los principios de igualdad y transparencia que deben inspirar este procedimiento.

La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en su informe aprobado el 29 de julio de 2014 también formula consideraciones similares al Tribunal de Cuentas, diciendo que:

> Las mejoras (ponderadas con un máximo de 10 puntos) se definían incorrectamente ya que el pliego no precisaba, como exige el art. 147. 2 TRLCSP, «sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación».

Esto supone una falta de transparencia ya que los licitadores desconocen cómo van a ser evaluadas sus ofertas antes de presentarlas y no queda garantizado que los licitadores concurran en condiciones de igualdad.

El pliego se limitaba a decir que «se valorarán [...] aquellas propuestas que redunden en una mejor prestación del servicio a juicio del Ayuntamiento».

Por tanto, son muchos los contratos en los que las variantes o mejoras no quedan plenamente definidas, propiciando posibles actuaciones arbitrarias de los órganos que intervienen en los procedimientos de adjudicación de los contratos del sector público, así como incurriendo en posibles vulneraciones del principio de igualdad y no discriminación e incumplimiento la obligación de transparencia, lo cual implicaría que esos procedimientos adolezcan de un vicio de nulidad de pleno derecho tal como examinamos antes.

V. CONCLUSIONES

En un principio, de acuerdo con el art. 147 del TRLCSP, las variantes y mejoras se configuran como una excepción a la prohibición de presentación de proposiciones simultáneas por un mismo licitador. Ahora bien, esa equiparación, que alcanza también a ostentar un régimen jurídico común, introduce confusión para su aplicabilidad por los distintos operadores económicos.

El vigente TRLCSP no define qué ha de entenderse por variantes y mejoras, lo que lleva, en ocasiones, a complicar la correcta aplicación de unas y otras. Por ello, las próximas reformas normativas y, particularmente, la transposición de las Directivas de 26 de febrero de 2014, sería un buen momento para definir, delimitar y establecer con claridad su concepto, requisitos, condiciones y modalidades.

De acuerdo con los pronunciamientos de los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación y de las diferentes juntas consultivas de contratación administrativa, estas dos figuras cumplen distintas finalidades, si bien deben estar, en todo caso, vinculadas al objeto del contrato y ser objeto de publicidad en el anuncio de la licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares, procediendo su autorización en contratos en que no se haya establecido un solo criterio de adjudicación. Así, las variantes son soluciones técnicas que pueden presentar voluntariamente los licitadores, dentro de los requisitos, condiciones, modalidades y límites autorizados por el órgano de contratación y que varían en parte la prestación contractual inicialmente configurada por el órgano de contratación, sin modificar su objeto y finalidad definidos previamente. Por su parte, las mejoras, son prestaciones adicionales o extraordinarias a la prestación inicial que pueden presentar los licitadores para determinar la oferta económicamente más ventajosa, siendo preciso delimitar sus requisitos, condiciones y límites, fijando su forma de valoración en los pliegos.

La incorrecta configuración de las variantes y mejoras en los términos expuestos a lo largo del trabajo supone la infracción de la obligatoriedad de la transparencia en la contratación del sector público, y de los principios de igualdad y no discriminación, puesto que los licitadores no conocen qué aspectos de su proposición van a servir para determinar la oferta económicamente más ventajosa y, por otro lado, los órganos encargados de la valoración de las proposiciones pueden incurrir en arbitrariedad al determinar la oferta económicamente más ventajosa.

Pero, no solo es imprescindible configurar correctamente las variantes y las mejoras para que se defina con transparencia e igualdad de trato la oferta económicamente más ventajosa. También es necesario que, al fijarlas, se establezcan extremos relativos a su ejecución y exigibilidad, pues tan importantes son en la fase de licitación como en la de adjudicación del contrato, pues de no llevarse a cabo las ofertadas por el adjudicatario y aceptadas por el órgano de contratación, también se podría estar vulnerando el principio de igualdad de trato, pues ese operador económico ha obtenido la adjudicación de un contrato en virtud de una proposición que después no está cumpliendo ni se exige su cumplimiento.

De los pliegos estudiados y de los informes de fiscalización de distintos órganos se deduce que no es habitual que se regulen al establecer variantes y mejoras todos los aspectos necesarios para una correcta configuración, que se extiendan a la fases de licitación, adjudicación, formalización y ejecución del contrato. Así, todos los poderes adjudicadores deberían ser más diligentes al fi-

jar las variantes y mejoras, pues de no hacerlo con el cumplimiento de los aspectos expuestos, estarían vulnerando la obligación de transparencia y, consecuentemente, los principios de igualdad de trato y no discriminación, lo que llevaría consigo la nulidad de pleno derecho de la integridad del procedimiento licitatorio.

VI. **ANEXO DE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA**

1. **Informes de juntas consultivas de contratación administrativa**

ÓRGANO	NÚM. INFORME	FECHA
JCCA Estado	59/2009	26/02/2010
JCCA Estado	31/2007	05/07/2007
JCCA Estado	19/2004	12/11/2004
JCCA Estado	29/9829/1998	11/11/1998
CCA Andalucía	4/2014	11/07/2014
JCCA Aragón	4/2015	17/03/2015
JCCA Aragón	2/2015	17/03/2015
JCCA Aragón	11/2013	22/05/2013
JCCA Cantabria	2/2005	24/02/2005
JCCA Cataluña	6/2015	21/04/2015
JCCA Cataluña	1/2015	09/03/2015
JCCA Cataluña	9/2012	20/07/2012
JCCA Madrid	3/2014	10/07/2014
JCCA Madrid	3/2013	15/10/2013
JRCA Murcia	2/2013	17/05/2013
JRCA Murcia	3/2010	15/09/2010

2. Resoluciones de órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación

ÓRGANO	NÚM. RESOLUCIÓN	FECHA	Nº RECURSO
TACRC	291/2015	30/03/2015	205/2015
TACRC	132/2015	06/02/2015	32/2015
TACRC	25/2015	14/01/2015	942/2014
TACRC	592/2014	30/07/2014	527/2014
TACRC	585/2014	30/07/2014	556/2014
TACRC	341/2013	02/09/2013	405/2013
TACRC	129/2013	03/04/2013	147/2013
TACRC	97/2013	06/03/2013	107/2013
TACRC	65/2013	06/02/2013	4/2013
TACRC	203/2012	20/09/2013	187/2013
TACRC	140/2012	28/06/2012	118/2012
TACRC	69/2012	30/03/2012	44/2012
TACRC	5/2012	05/01/2012	317/2011
TACPA	27/2012	18/07/2012	35/2012
TACPC	20/2012	14/06/2012	26/2012
TACPA	8/2012	07/02/2012	4 y 6/2012
TACPCM	39/2013	06/03/2013	34/2013
TACPCM	65/2012	20/06/2012	62/2012
TACPCM	43/2011	28/07/2011	40/2011
OARCE	76/2014	31/07/2014	2014/66

3. Resoluciones jurisdiccionales

Órgano	Fecha sentencia	Núm. recurso
TJUE	22/04/2010	C-423/07
TJUE	16/10/2003	C-421/01
TSJ País Vasco	27/03/2015	744/2013
TSJ Castilla y León	20/01/2014	388/2012
TSJ Cataluña	09/05/2012	244/2010
TSJ Cataluña	20/11/2006	1029/2001



NOTAS



La reforma de la Ley General Tributaria y los tributos locales: actuaciones de aplicación de los tributos

Lucía María Molinos Rubio

I. INTRODUCCIÓN

La ley 34/2015, de 21 de septiembre, y publicada en el *BOE* del día 22, procede a la modificación parcial de la Ley General Tributaria. Desde que se aprobó la Ley General Tributaria, ley 58/2003, ha habido, hasta la actualidad, dos reformas, y pudiera ser que en todas ellas, incluida la actual, encontráramos una motivación común para su proceder; también la incorporación de la ley 1/1998, de derechos y garantías de los contribuyentes, al ordenamiento tributario supuso una importante novedad en el refuerzo de los derechos y garantías, y respectivas obligaciones, que debían presidir las relaciones del obligado tributario con la administración en los procedimientos de aplicación de los tributos.

La actual modificación de la Ley General Tributaria, completa la reforma fiscal que se realizó en los impuestos estatales un año antes, si bien quedaría por proceder a la adaptación precisa en los reglamentos de los procedimientos de aplicación de los tributos.

Sin realizar en estas notas valoración alguna respecto a los objetivos marcados por la modificación de la ley, no podemos por menos que recordarlos en el preludio de nuestra intervención; tal y como se desprende de la exposición de motivos, los objetivos son: reforzar la seguridad jurídica, prevenir el fraude fiscal e incrementar la eficacia de la actuación administrativa.

La seguridad jurídica, tanto de los obligados tributarios como de la administración, se procuraría ofreciendo una regulación más precisa de los procedimientos de aplicación y gestión de los tributos, permitiendo a su vez el descenso de litigios en este ámbito; la prevención del fraude fiscal se conseguiría incentivando el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y aprovechando mejor los recursos de la administración se incrementaría la eficacia en la aplicación de los tributos.

Deberíamos tener presente en la lectura de estas notas el irrefutable hecho de que para la aplicación de los tributos de los que son titulares las haciendas locales, estas la llevan a cabo por el ejercicio de las prerrogativas que son recogidas en los procedimientos administrativos establecidos en la Ley General Tributaria y en el procedimiento general de gestión e inspección, con las adaptaciones correspondientes efectuadas por las ordenanzas fiscales, en el ámbito que le es concedido por la ley de haciendas locales y atendiendo a la figura tributaria concreta.

Sin pretender realizar unas notas sobre la reforma de la Ley General Tributaria enfocadas en la aplicación de los tributos locales, sí que hemos querido traer las modificaciones que consideramos más incidencia puedan desplegar en ese ámbito, aun sabiendo que no podremos abarcar todas ellas, ni realizar menciones concretas al respecto.

El orden en el que las hemos ido presentando responde al que se corresponde con los preceptos de la ley, intentando realizar un breve comentario para identificar el cambio que se introduce.

II. **INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS**

Se concede nueva redacción al art. 12.3 de la LGT.

Con anterioridad a la reforma, los órganos competentes para contestar a las consultas tributarias, de modo implícito, estaban facultados para dictar las disposiciones interpretativas o aclaratoria, según se desprendía del art. 88.5 de la LGT; tras la reforma, tal facultad no recae expresamente de modo exclusivo en el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas conforme se disponía en el art. 12.3 de la LGT, ahora también queda facultada la Dirección General de Tributos.

La nueva redacción del art. 12.3 de la LGT indica:

> **3.** En el ámbito de las competencias del Estado, la facultad de dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias de las leyes y demás normas en materia tributaria corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y a los órganos de la Administración Tributaria a los que se refiere el artículo 88.5 de esta Ley.

> Las disposiciones interpretativas o aclaratorias dictadas por el Ministro serán de obligado cumplimiento para todos los órganos de la Administración Tributaria.
>
> Las disposiciones interpretativas o aclaratorias dictadas por los órganos de la Administración Tributaria a los que se refiere el artículo 88.5 de esta Ley tendrán efectos vinculantes para los órganos y entidades de la Administración Tributaria encargados de la aplicación de los tributos.
>
> Las disposiciones interpretativas o aclaratorias previstas en este apartado se publicarán en el boletín oficial que corresponda.
>
> Con carácter previo al dictado de las resoluciones a las que se refiere este apartado, y una vez elaborado su texto, cuando la naturaleza de las mismas lo aconseje, podrán ser sometidas a información pública.

Las disposiciones interpretativas o aclaratorias, dictadas por los órganos de la administración facultados para ello, tendrán efectos vinculantes para los órganos y entidades encargados de la aplicación de los tributos. Las disposiciones deberán ser publicadas y, si se considera preciso, podrán ser sometidas a información pública. No sabemos si esto podrá traducirse también en cierta pérdida de autonomía de los órganos de gestión encargados de la aplicación de los tributos locales.

Consideramos que debemos observar esta modificación conjuntamente con nueva redacción que se ha ofrecido al art. 15, conflicto en aplicación de la norma tributaria, en el que se ha excluido la mención expresa «sin que proceda la imposición de sanciones». Así consideramos que: las consecuencias que se podrán generar una vez finalizado un procedimiento de comprobación e investigación en relación con una interpretación o aclaración vinculante para los órganos encargados de la aplicación de los tributos, y que se supone se hará valer como una interpretación razonable de la norma, podrá dar paso a un procedimiento sancionador, y probablemente a un aumento de la litigiosidad. Cierto es también que la posibilidad de que las conductas calificadas de conflicto en aplicación de la norma puedan ser sancionables, permita una mayor eficacia en la aplicación de los tributos al desincentivar la realización de actos excesivamente artificiosos por enfrentarse no solo a una posible regularización sino además también a una sanción.

III. **IMPRESCRIPTIBILIDAD DEL DERECHO A COMPROBAR E INVESTIGAR**

Una de las cuestiones más innovadoras de la reforma de la LGT es la que se incluye en el nuevo añadido art. 66 bis de la ley. En él se dispone, de modo general que iremos concretando debidamente, la no prescripción del derecho de la ad-

ministración a comprobar e investigar hechos, actos, negocios que se hubieran realizado en periodos impositivos ya prescritos y que puedan desplegar todavía sus efectos en periodos en los que no hubiera prescrito el derecho a liquidar. Por ello, se ha puesto de manifiesto que una de las cuestiones más relevantes de la reforma es la distinción absoluta entre el derecho a liquidar y el derecho a comprobar e investigar, marcando definitivamente una línea independientemente divisoria.

El nuevo art. 66 bis es del siguiente tenor:

Artículo 66 bis. Derecho a comprobar e investigar

1. La prescripción de derechos establecida en el artículo 66 de esta Ley no afectará al derecho de la Administración para realizar comprobaciones e investigaciones conforme al artículo 115 de esta Ley, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. El derecho de la Administración para iniciar el procedimiento de comprobación de las bases o cuotas compensadas o pendientes de compensación o de deducciones aplicadas o pendientes de aplicación, prescribirá a los diez años a contar desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo reglamentario establecido para presentar la declaración o autoliquidación correspondiente al ejercicio o periodo impositivo en que se generó el derecho a compensar dichas bases o cuotas o a aplicar dichas deducciones.

En los procedimientos de inspección de alcance general a que se refiere el artículo 148 de esta Ley, respecto de obligaciones tributarias y periodos cuyo derecho a liquidar no se encuentre prescrito, se entenderá incluida, en todo caso, la comprobación de la totalidad de las bases o cuotas pendientes de compensación o de las deducciones pendientes de aplicación, cuyo derecho a comprobar no haya prescrito de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior. En otro caso, deberá hacerse expresa mención a la inclusión, en el objeto del procedimiento, de la comprobación a que se refiere este apartado, con indicación de los ejercicios o periodos impositivos en que se generó el derecho a compensar las bases o cuotas o a aplicar las deducciones que van a ser objeto de comprobación.

La comprobación a que se refiere este apartado y, en su caso, la corrección o regularización de bases o cuotas compensadas o pendientes de compensación o deducciones aplicadas o pendientes de aplicación respecto de las que no se hubiese producido la prescripción establecida en el párrafo primero, sólo podrá realizarse en el curso de procedimientos de comprobación relativos a obligaciones tributarias y periodos cuyo derecho a liquidar no se encuentre prescrito.

3. Salvo que la normativa propia de cada tributo establezca otra cosa, la limitación del derecho a comprobar a que se refiere el apartado anterior no afectará a la obligación de aportación de las liquidaciones o autoliquidaciones en que se incluyeron las bases, cuotas o deducciones y la contabilidad con ocasión de procedimientos de comprobación e investigación de ejercicios no prescritos en los que se produjeron las compensaciones o aplicaciones señaladas en dicho apartado.

Sin entrar en el relato de los orígenes de este precepto y su relación inmediata con el Impuesto sobre Sociedades, no podemos obviar la influencia que la jurisprudencia ha proyectado en el ordenamiento para la asunción de modo más amplio, para todos los tributos en general en los casos en los que bases o cuotas que hubieran sido compensadas, o quedaran pendientes de compensar, deducciones aplicadas o pendientes de aplicar, el derecho de la administración a exigir la acreditación de la procedencia y cuantía de estas partidas, aunque tuvieran su origen en ejercicios prescritos, mediante la exhibición por el obligado y comprobación por la administración, de las autoliquidaciones, liquidaciones si fuera el caso, y los documentos acreditativos de las mismas.

El art. 66 bis de la LGT realiza la distinción entre el derecho a comprobar e investigar y el derecho a liquidar, no afectando la prescripción del derecho a liquidar al derecho a comprobar e investigar, tanto de bases, cuotas, deducciones compensadas o pendientes de compensar o aplicar, y la comprobación e investigación de hechos, actos, negocios realizados en periodos prescritos que produzcan efectos en periodos no prescritos. Para la comprobación de bases, cuotas, deducciones compensadas o aplicadas, o pendiente de ello, se establece un plazo de prescripción de 10 años; la administración podrá iniciar la comprobación de esas partidas en los 10 años siguientes a contar desde el día siguiente a la finalización del plazo para presentar la autoliquidación, o declaración que corresponda, en la que se generó el derecho a compensar o aplicar las bases, cuotas o deducciones que surten efecto en ejercicios en los que no ha prescrito el derecho a liquidar de la administración; quedando facultada la administración a comprobar la procedencia de los datos que han determinado las cantidades que se aplican en el ejercicio comprobado y no prescrito; pasado el plazo de 10 años podrá la administración exigir los soportes documentales pero tan solo realizar operaciones meramente aritméticas.

Otra de las vertientes de la elaboración expresa de la imprescriptibilidad del derecho de la administración a comprobar e investigar, y esta sin limitación temporal, es la relativa a la posibilidad de cotejar y verificar la veracidad de los hechos que han sido aducidos por el obligado tributario en sus declaraciones o autoliquidaciones, en las que haya prescrito el derecho a liquidar de la administración, siempre que surtan efectos en periodos no prescritos. La certeza de lo declarado por los obligados tributarios no se gana por la prescripción del derecho a liquidar de la administración; por lo que si el derecho a liquidar de otro ejercicio, en el que se pretenda hacer valer la veracidad de los hechos, actos, negocios incluidos en periodos en los que ha prescrito el derecho de la administración a liquidar, no ha prescrito la administración podrá contrastar la veracidad del acto, hecho o negocio.

IV. CÓMPUTO DE PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN

En el ámbito local la medida que más pudiera estar directamente relacionada a la aplicación de los tributos es la concreción, atendiendo a la doctrina elaborada en el tiempo, del plazo de prescripción en los tributos periódicos que comenzará su cómputo al día siguiente del devengo.

A tenor de lo dispuesto en el art. 67.1 de la Ley General Tributaria, queda definitivamente establecido que en los tributos de cobro periódico, figura por excelencia propia del ámbito local, entre las que resaltamos por su importancia las tasas por prestación de servicio continuado, por aprovechamiento de dominio, e impuestos de realización continua del hecho imponible, impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre actividades económicas e impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el cómputo del plazo de prescripción comienza el día del devengo del tributo. El art. 67.1 dice:

> **Artículo 67. Cómputo de los plazos de prescripción**
>
> **1.** El plazo de prescripción comenzará a contarse en los distintos casos a los que se refiere el artículo 66 de esta Ley conforme a las siguientes reglas:
>
> En el caso a), desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo reglamentario para presentar la correspondiente declaración o autoliquidación.
>
> En los tributos de cobro periódico por recibo, cuando para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación no sea necesaria la presentación de declaración o autoliquidación, el plazo de prescripción comenzará el día de devengo del tributo.

En estos tributos no es preciso que el obligado tributario presente declaración o autoliquidación alguna, pues su aplicación de los mismos se inicia una vez se ha recibido la información precisa del registro, padrón o matrícula para que se determine la deuda tributaria de cada uno de los periodos impositivos, pues una vez notificada personalmente la deuda generada en la primera liquidación, las periódicas liquidaciones que se vayan generando, se pueden notificar colectivamente mediante edictos, conforme se dispone en el art. 102.3 de la LGT.

Ya lo hemos advertido, la modificación introducida por la reforma viene a plasmar de modo expreso el criterio que venía aplicándose, ya que con anterioridad nada quedaba contemplado en la norma respecto al momento el que se iniciaba el cómputo del plazo de prescripción en el supuesto de los tributos periódicos de cobro por recibo.

V. OBLIGACIONES TRIBUTARIAS CONEXAS

Es una de las novedades más vertiginosas de la reforma; hasta el momento, las obligaciones tributarias conexas no tenían regulación alguna. Es figura de nueva

creación, la ley irrumpe con ellas en el ordenamiento tributario, y sus efectos se despliegan, principalmente, en la institución de la prescripción.

Artículo 68. Interrupción de los plazos de prescripción

9. La interrupción del plazo de prescripción del derecho a que se refiere la letra a) del artículo 66 de esta Ley relativa a una obligación tributaria determinará, asimismo, la interrupción del plazo de prescripción de los derechos a que se refieren las letras a) y c) del citado artículo relativas a las obligaciones tributarias conexas del propio obligado tributario cuando en estas se produzca o haya de producirse una tributación distinta como consecuencia de la aplicación, ya sea por la Administración Tributaria o por los obligados tributarios, de los criterios o elementos en los que se fundamente la regularización de la obligación con la que estén relacionadas las obligaciones tributarias conexas.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, se entenderá por obligaciones tributarias conexas aquellas en las que alguno de sus elementos resulten afectados o se determinen en función de los correspondientes a otra obligación o período distinto.

La administración podrá rectificar una liquidación o autoliquidación que adquiría firmeza por el transcurso del plazo de prescripción, siempre que otra obligación tributaria relacionada, conexa, con la primera, y por supuesto que del mismo obligado tributario, sea objeto de reclamación o recurso antes de que prescriba la primera, cuando la resolución del recurso se produzca una vez transcurridos los cuatro años de prescripción.

Hasta la reforma de la LGT no se contemplaba expresamente a las obligaciones conexas aunque sí que quedaban previstas de algún modo en los supuestos en los que cabía dictar liquidación provisional en el procedimiento de inspección, pues tenía la calificación de provisional aquella liquidación en la que alguno de los elementos de la obligación tributaria objeto de rectificación se determinaba en relación con otras obligaciones que no habían sido comprobadas, o regularizadas por liquidaciones provisionales o definitivas que no eran firmes.

Las cuestiones conflictivas que se planteaban estaban relacionadas con la prescripción de las denominadas actualmente como obligaciones tributarias conexas. La situación podría afectar contrariamente a los intereses de la hacienda pública, pues si la resolución del recurso de la liquidación generada en la comprobación de la obligación de la que dependía la correcta liquidación de la anterior obligación, y en la que se había dictado liquidación provisional, se producía transcurrido el plazo de prescripción la administración no podía rectificar la primera liquidación. Pero también podían ser perjudicados los intereses de los obligados tributarios, ocasionándose supuestos de sobreimposición, al no poder solicitar la devolución de ingresos indebidos.

Hasta la inclusión del nuevo apdo. 9 del art. 68 de la LGT la interrupción de la prescripción del derecho de la administración a liquidar no conllevaba la interrupción del derecho a liquidar o a obtener la devolución de las obligaciones conexas, tras la reforma se regulan expresamente los supuestos en los que las actuaciones de la administración o del obligado tributario interrumpirán los plazos de prescripción de las obligaciones que sean conexas a las que entonces se inicien.

Las actuaciones de comprobación o investigación, los recursos y reclamaciones que se interpongan, interrumpirán el plazo de prescripción del derecho a liquidar de la administración y del derecho a solicitar la oportuna devolución; en los casos en los que el obligado recurra una liquidación y solicite a su vez la rectificación de las autoliquidaciones de obligaciones conexas, la administración deberá proceder a la devolución, la liquidación será provisional, y si se estimara el recurso no será preciso acudir a la procedimiento especial de revisión para exigir el reintegro de la devolución.

En los caso en los que la administración pudiera exigir el reembolso de la liquidación provisional practicada, la LGT garantiza el reintegro de las cantidades, ya que si el recurso o reclamación está relacionado con una deuda, que a su vez fija el reconocimiento de una devolución al obligado tributario, las garantías que hubieran sido aportadas por conseguir la suspensión de la ejecución recurrida garantizarán las cantidades que el obligado deba devolver.

Artículo 224. Suspensión de la ejecución del acto recurrido en reposición

5. En los casos del artículo 68.9 de esta Ley, si el recurso afecta a una deuda tributaria que, a su vez, ha determinado el reconocimiento de una devolución a favor del obligado tributario, las garantías aportadas para obtener la suspensión garantizarán asimismo las cantidades que, en su caso, deban reintegrarse como consecuencia de la estimación total o parcial del recurso.

Artículo 233. Suspensión de la ejecución del acto impugnado en vía económico-administrativa

7. En los casos del artículo 68.9 de esta Ley, si la reclamación afecta a una deuda tributaria que, a su vez, ha determinado el reconocimiento de una devolución a favor del obligado tributario, las garantías aportadas para obtener la suspensión garantizarán asimismo las cantidades que deban reintegrarse como consecuencia de la estimación total o parcial de la reclamación.

Cuando quede resuelta la controversia planteada si convierte en definitiva la liquidación que se hubiera practicado, se deberá realizar el ajuste de las obligaciones tributarias que quedaran afectadas por la resolución, aunque no hubieran sido objeto de recurso.

Artículo 225. Resolución del recurso de reposición

3. En ejecución de una resolución que estime total o parcialmente el recurso contra la liquidación de una obligación tributaria conexa a otra del mismo obligado tributario de acuerdo con el artículo 68.9 de esta Ley, se regularizará la obligación conexa distinta de la recurrida en la que la Administración hubiese aplicado los criterios o elementos en que se fundamentó la liquidación de la obligación tributaria objeto de la reclamación.

Si de dicha regularización resultase la anulación de la liquidación de la obligación conexa distinta de la recurrida y la práctica de una nueva liquidación que se ajuste a lo resuelto en el recurso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 26.5 de esta Ley.

Artículo 239. Resolución

7. En ejecución de una resolución que estime total o parcialmente la reclamación contra la liquidación de una obligación tributaria conexa a otra del mismo obligado tributario de acuerdo con el artículo 68.9 de esta Ley, se regularizará la obligación conexa distinta de la recurrida en la que la Administración hubiese aplicado los criterios o elementos en que se fundamentó la liquidación de la obligación tributaria objeto de la reclamación.

Si de dicha regularización resultase la anulación de la liquidación de la obligación conexa distinta de la recurrida y la práctica de una nueva liquidación que se ajuste a lo resuelto por el Tribunal, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 26.5 de esta Ley.

Los intereses de demora se exigirán en la nueva liquidación, siendo la fecha de inicio del cómputo de intereses de demora la misma que correspondería a la liquidación anulada, y hasta la fecha en la que se haya dictado la nueva liquidación, salvando el periodo en el que se hubiera superado el plazo máximo para dictar resolución.

Se permite compensar las cantidades de signo contrario que deban devolverse o cobrar con las que se cobraron o devolvieron en las obligaciones conexas, cuando se proceda a la ejecución de la resolución.

Artículo 73. Compensación de oficio

1. La Administración Tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.

Se compensarán de oficio durante el plazo de ingreso en período voluntario las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de un mismo procedimiento de comprobación limitada o inspección o de la práctica de una nueva liquidación por haber sido anulada otra anterior de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 26 de esta Ley.

Asimismo, se compensarán de oficio durante el plazo de ingreso en periodo voluntario las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de la ejecución de la resolución a la que se refieren los artículos 225.3 y 239.7 de esta Ley.

Las obligaciones conexas se refieren a un único obligado tributario, no se han regulado supuestos de obligaciones conexas entre terceros, y si bien no son la misma obligación tributaria, pero no podemos negarles la condición de conexas, como son la repercusión y la retención.

VI. OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR EN EL PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS: NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

Los procedimientos tributarios están sujetos a plazos máximos de duración, no siendo el mismo en los diferentes procedimientos establecidos para la aplicación de los tributos. El incumplimiento del plazo máximo de duración provoca unos efectos que pueden favorecer principalmente al administrado; para demostrar que el procedimiento se ha desarrollado en el plazo máximo fijado debe procederse a la notificación de la finalización del mismo, y conforme al art. 104.2 de la LGT se entiende cumplida la obligación de notificar en el plazo máximo de duración, siempre que se acredite haber realizado un intento de notificación del texto íntegro de la resolución o resoluciones.

La LGT para adaptar su contenido a los nuevos sistemas de notificación, medios electrónicos, ha redactado el precepto legal en el siguiente sentido:

Artículo 104. Plazos de resolución y efectos de la falta de resolución expresa

2. A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente acreditar que se ha realizado un intento de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución.

En el caso de sujetos obligados o acogidos voluntariamente a recibir notificaciones practicadas a través de medios electrónicos, la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración Tributaria o en la dirección electrónica habilitada.

Los períodos de interrupción justificada que se especifiquen reglamentariamente, las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la Administración Tributaria, y los períodos de suspensión del plazo que se produzcan conforme a lo previsto en esta Ley no se incluirán en el cómputo del plazo de resolución.

Hasta la reforma era preciso esperar 10 días desde la puesta a disposición del interesado si no se accedía al mismo para entender rechazada la notificación;

conforme a la redacción actual para entender cumplida la obligación en el plazo máximo de duración de un procedimiento de aplicación de los tributos, a los obligados que reciben las notificaciones mediante medios electrónicos, es suficiente poner a disposición en la sede electrónica, o dirección de correo si así corresponde, el texto del acto que se quiere notificar.

VII. **MODIFICACIONES EN EL PROCEDIMIENTO INSPECTOR**

Es también relevante la modificación que se ha producido en la regulación del procedimiento inspector, principalmente en su aspecto temporal, el tiempo de duración, y los efectos que pueden desplegarse.

En el aspecto temporal, se modifica el plazo de duración. Las actuaciones inspectoras tenían un plazo máximo de duración de 12 meses, que podía ampliarse por otros 12 meses si concurría alguna de las circunstancias previstas en la ley: especial complejidad de las actuaciones, ocultación de actividades y posible delito contra la hacienda pública. Con la nueva redacción del artículo el plazo general se aumenta a 18 meses, y para determinados supuestos a 27.

Artículo 150. Plazo de las actuaciones inspectoras

1. Las actuaciones del procedimiento de inspección deberán concluir en el plazo de:

a) 18 meses, con carácter general.

b) 27 meses, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias en cualquiera de las obligaciones tributarias o periodos objeto de comprobación:

1.º Que la Cifra Anual de Negocios del obligado tributario sea igual o superior a la requerida para auditar sus cuentas.

2.º Que el obligado tributario esté integrado en un grupo sometido al régimen de consolidación fiscal o al régimen especial de grupo de entidades que esté siendo objeto de comprobación inspectora.

Cuando se realicen actuaciones inspectoras con diversas personas o entidades vinculadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, la concurrencia de las circunstancias previstas en esta letra en cualquiera de ellos determinará la aplicación de este plazo a los procedimientos de inspección seguidos con todos ellos.

El plazo de duración del procedimiento al que se refiere este apartado podrá extenderse en los términos señalados en los apartados 4 y 5.

El plazo especial de 27 meses cabe cuando la cifra de negocios del obligado tributario, en cualquiera de las obligaciones tributarias o periodos objeto de comprobación, sea igual o superior a la que se establece para auditar sus cuen-

tas. Esta cifra la proporciona la Ley de Sociedades de Capital, 5.700.000 euros, por lo que si la cifra anual de negocios del obligado tributario superara en cualquiera de los ejercicios inspeccionados dicha cifra, el plazo de duración del procedimiento inspector sería de 27 meses; también será la duración de 27 meses cuando el obligado esté en un grupo sujeto al régimen de consolidación fiscal o integrado en un grupo sometido al régimen especial de grupo de entidades; si se estuviera inspeccionando a personas o entidades vinculadas, y alguna de ellas esté en un grupo sujeto al régimen de consolidación fiscal o integrado en un grupo sometido al régimen especial de grupo de entidades, el plazo de duración será el especial, 27 meses. No es un supuesto de ampliación del plazo general, es un plazo especial, y no precisa de un acuerdo motivado.

> **2.** El plazo del procedimiento inspector se contará desde la fecha de notificación al obligado tributario de su inicio hasta que se notifique o se entienda notificado el acto administrativo resultante del mismo. A efectos de entender cumplida la obligación de notificar y de computar el plazo de resolución será suficiente acreditar que se ha realizado un intento de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución.
>
> En la comunicación de inicio del procedimiento inspector se informará al obligado tributario del plazo que le resulte aplicable.
>
> En el caso de que las circunstancias a las que se refiere la letra b) del apartado anterior se aprecien durante el desarrollo de las actuaciones inspectoras el plazo será de 27 meses, contados desde la notificación de la comunicación de inicio, lo que se pondrá en conocimiento del obligado tributario.

El plazo de duración es único para todas las obligaciones que sean objeto de inspección en el procedimiento, aunque sólo una de las obligaciones inspeccionadas reúna las circunstancias por las que se determine el plazo. Al inicio del procedimiento inspector deberá indicarse el plazo que resulta aplicable. Pero ello no supone que las circunstancias que habilitan al plazo especial se descubran una vez iniciado el procedimiento inspector con plazo general, en ese caso se notificará que la duración máxima ha variado y el computo lo será desde la primera comunicación de inicio.

Los periodos de interrupción justificada y las dilaciones que no sean causadas por la administración no se tienen en consideración en el procedimiento inspector. Los supuestos de suspensión del cómputo han quedado tasados en el núm. 3 del art. 150, no habrá otros.

> El plazo será único para todas las obligaciones tributarias y periodos que constituyan el objeto del procedimiento inspector, aunque las circunstancias para la determinación del plazo sólo afecten a algunas de las obligaciones o periodos incluidos en el mismo, salvo el supuesto de desagregación previsto en el apartado 3.

A efectos del cómputo del plazo del procedimiento inspector no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 104 de esta Ley respecto de los periodos de interrupción justificada ni de las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la Administración.

Se ha pretendido reducir la conflictividad tributaria y eliminar un complejo sistema de supuestos de interrupciones, dilaciones y ampliación del plazo. También ha desaparecido la interrupción injustificada durante más de seis meses. La exposición de motivos de la ley también pone de manifiesto que se pretende conceder mayor seguridad jurídica, ya que se informará al obligado tributario de todo lo que ocurra en relación al plazo de las actuaciones inspectoras, de modo que el interesado sepa en todo momento cuál es la fecha límite del procedimiento.

Además de los nuevos plazos, la ley fija determinados supuestos de extensión del plazo de duración cuando lo solicite el obligado, periodos de suspensión, y elimina la posibilidad de ampliar el plazo de duración máxima que estaba prevista en la ley, pues desde ahora el plazo máximo será o 18 meses con carácter general, o 27 meses para los casos expresamente previstos, pero si no concurrieren las circunstancias tasadas no podrá ampliarse de 18 meses a 27 meses.

3. El cómputo del plazo del procedimiento inspector se suspenderá desde el momento en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) La remisión del expediente al Ministerio Fiscal o a la jurisdicción competente sin practicar la liquidación de acuerdo con lo señalado en el artículo 251 de esta Ley.

b) La recepción de una comunicación de un órgano jurisdiccional en la que se ordene la suspensión o paralización respecto de determinadas obligaciones tributarias o elementos de las mismas de un procedimiento inspector en curso.

c) El planteamiento por la Administración Tributaria que esté desarrollando el procedimiento de inspección de un conflicto ante las Juntas Arbitrales previstas en la normativa relativa a las Comunidades Autónomas, en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco o la recepción de la comunicación del mismo.

d) La notificación al interesado de la remisión del expediente de conflicto en la aplicación de la norma tributaria a la Comisión consultiva.

e) El intento de notificación al obligado tributario de la propuesta de resolución o de liquidación o del acuerdo por el que se ordena completar actuaciones a que se refiere el artículo 156.3.b) de esta Ley.

f) La concurrencia de una causa de fuerza mayor que obligue a suspender las actuaciones.

Salvo que concurra la circunstancia prevista en la letra e) de este apartado, la inspección no podrá realizar ninguna actuación en relación con el procedimiento suspendido por las causas anteriores, sin perjuicio de que las solicitudes previamente efectuadas al obligado tributario o a terceros deban ser contestadas. No obstante, si la Administración Tributaria aprecia que algún periodo, obligación tributaria o elemento de esta no se encuentran afectados por la causas de suspensión, continuará el procedimiento inspector respecto de los mismos, pudiendo, en su caso, practicarse por ellos la correspondiente liquidación. A los solos efectos del cómputo del periodo máximo de duración, en estos casos, desde el momento en el que concurre la circunstancia de la suspensión, se desagregarán los plazos distinguiendo entre la parte del procedimiento que continúa y la que queda suspendida. A partir de dicha desagregación, cada parte del procedimiento se regirá por sus propios motivos de suspensión y extensión del plazo.

La suspensión del cómputo del plazo tendrá efectos desde que concurran las circunstancias anteriormente señaladas, lo que se comunicará al obligado tributario a efectos informativos, salvo que con esta comunicación pudiera perjudicarse la realización de investigaciones judiciales, circunstancia que deberá quedar suficientemente motivada en el expediente. En esta comunicación, se detallarán los periodos, obligaciones tributarias o elementos de estas que se encuentran suspendidos y aquellos otros respecto de los que se continúa el procedimiento por no verse afectados por dichas causas de suspensión.

La suspensión finalizará cuando tenga entrada en el registro de la correspondiente Administración Tributaria el documento del que se derive que ha cesado la causa de suspensión, se consiga efectuar la notificación o se constate la desaparición de las circunstancias determinantes de la fuerza mayor. No obstante, en el caso contemplado en la letra d), el plazo de suspensión no podrá exceder del plazo máximo para la emisión del informe.

Una vez finalizada la suspensión, el procedimiento continuará por el plazo que reste.

El núm. 4 del art. 150 deja prevista la posibilidad de que el obligado tributario solicite la extensión del plazo máximo de duración del procedimiento inspector, si ha solicitado que la administración no actúe frente a él en uno o varios periodos que no podrán exceder en total de 60 días naturales en el procedimiento.

4. El obligado tributario podrá solicitar antes de la apertura del trámite de audiencia, en los términos que reglamentariamente se establezcan, uno o varios periodos en los que la inspección no podrá efectuar actuaciones con el obligado tributario y quedará suspendido el plazo para atender los requerimientos efectuados al mismo. Dichos periodos no podrán exceder en su conjunto de 60 días naturales para todo el procedimiento y supondrán una extensión del plazo máximo de duración del mismo.

El órgano actuante podrá denegar la solicitud si no se encuentra suficientemente justificada o si se aprecia que puede perjudicar el desarrollo de las actua-

ciones. La denegación no podrá ser objeto de recurso o reclamación económico-administrativa.

Y el núm. 5 del precepto determina la extensión del plazo máximo de duración del procedimiento inspector si el obligado tributario manifiesta no tener, o no aportar, la información o documentación solicitada en el plazo concedido en el tercer requerimiento; en estos caso la extensión será de tres o seis meses, según el momento en el que se aporte la información o documentación. La extensión será de tres meses si la aportación se ha realizado una vez transcurridos 9 meses desde el inicio del procedimiento, independientemente del momento en el que se haya realizado el tercer requerimiento; y lo será de seis meses si se aporta tras la formalización del acta y el inspector jefe acuerda practicar actuaciones complementarias.

5. Cuando durante el desarrollo del procedimiento inspector el obligado tributario manifieste que no tiene o no va a aportar la información o documentación solicitada o no la aporta íntegramente en el plazo concedido en el tercer requerimiento, su aportación posterior determinará la extensión del plazo máximo de duración del procedimiento inspector por un período de tres meses, siempre que dicha aportación se produzca una vez transcurrido al menos nueve meses desde su inicio. No obstante, la extensión será de 6 meses cuando la aportación se efectúe tras la formalización del acta y determine que el órgano competente para liquidar acuerde la práctica de actuaciones complementarias.

Asimismo, el plazo máximo de duración del procedimiento inspector se extenderá por un periodo de seis meses cuando tras dejar constancia de la apreciación de las circunstancias determinantes de la aplicación del método de estimación indirecta, se aporten datos, documentos o pruebas relacionados con dichas circunstancias.

Las consecuencias previstas en el art. 150.6 por el incumplimiento del plazo máximo de duración del procedimiento inspector son idénticas a las que quedaban fijadas por la anterior redacción de la LGT: caducidad del procedimiento, queda sin efecto la interrupción del plazo legal de prescripción, los ingresos que se hayan realizado desde el inicio del procedimiento inspector serán considerados como espontáneos y no se exigirán intereses de demora desde que se haya superado el plazo máximo de duración del procedimiento hasta su finalización. Ha quedado regulado el mismo plazo, 6 meses, para el caso de retroacción de actuaciones, el actual 150.7, regulando expresamente la liquidación de intereses de demora en estos casos.

VIII. **ESTIMACIÓN INDIRECTA**

En el ámbito local, la aplicación del método subsidiario de estimación indirecta, en principio, queda limitado al impuesto sobre construcciones, instalaciones y

obras, aunque también es discutida tal posibilidad, y a la tasa por utilización privativa y aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública a favor de empresas explotadoras de servicios de suministro, denominada como tasa del 1,5%.

El método de estimación indirecta reúne las mismas características, es aplicable a los mismos supuestos, y son los mismos medios de determinación que en la regulación anterior, pero han quedado más detallados: los signos, índices y módulos, si el obligado tributario hubiera podido optar por dicha modalidad de estimación; los datos económicos y del proceso productivo de la empresa; estudios estadísticos del sector; y la muestra que haya sido efectuada por la inspección tributaria. La estimación indirecta puede aplicarse únicamente a las ventas o prestaciones, o solo a los gastos y compras, o a ambos simultáneamente; por este método se podrán calcular tanto bases como cuotas. Ningún gasto o cuota soportada que haya sido regularizada por medio de estimación indirecta podrá ser objeto de deducción en un ejercicio distinto

En el caso de tributos con periodos de liquidación inferior al año, cuando la cuota estimada por la inspección, en aplicación del método de estimación indirecta, lo sea en forma anual se repartirá linealmente salvo que el obligado tributario justifique que procede un reparto temporal diferente.

Para finalizar queremos dejar indicado que son numerosas las novedades incorporadas por la modificación de la Ley General Tributaria que no hemos reflejado en estas notas; la aplicación de los tributos nos irá marcando la necesidad de observarlas, y sabemos que especial atención deberemos prestar a las novedades que se han introducido en el régimen sancionador y en la regulación de las reclamaciones económico-administrativas.

La determinación del importe exigible ante las solicitudes específicas de suministro de información ambiental en la Administración local. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de octubre de 2015, en el asunto *East Sussex Council*

Emilio Magallón Verde

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y MARCO LEGISLATIVO

En el asunto sobre el que se pronuncia la Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2015[1] se plantea la cuestión de si es lícita una contraprestación exigida por el suministro de información medioambiental. La petición de decisión prejudicial se plantea en el contexto de un litigio en Reino Unido entre el Consejo del Condado de East Sussex (Consejo del Condado, en adelante) y el Comisario de Información (*Information Commissioner*). Dicho Comisario emite una resolución por la que declara ilícita una contraprestación económica exigida por el Consejo del Condado a una empresa que solicita el suministro de información medioambiental. Es necesario aclarar que el Comisario de Información es una figura que existe en el Reino Unido y otros Estados, cuya misión es tutelar la libertad de información y la protección de datos personales; en concreto garantiza el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos de 1998 y los Reglamentos de Información Ambiental de 2004[2].

1 Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2015, *East Sussex Council c. Information Commissioner* (as. C-71/14).

2 Traducción propia de *Freedom of Information Act 2000* y *Environmental Information Regulations 2004*.

Para analizar correctamente este caso es importante comenzar con una revisión de la normativa aplicable al mismo. El propio Tribunal de Justicia nos indica la normativa europea específica que regula la materia, la Directiva 2003/4/CE[3], así como el Convenio sobre el que se inspira, el Convenio de Aarhus[4]. Siguiendo el orden cronológico analizaremos primero las disposiciones del Convenio relevantes para el caso, que son el art. 4.8:

> Cada Parte podrá autorizar a las autoridades públicas que faciliten informaciones a percibir un derecho por este servicio, pero ese derecho no deberá exceder de una cuantía razonable. Las autoridades públicas que tengan la intención de imponer el pago de un derecho por las informaciones que faciliten comunicarán a los solicitantes de información las tarifas de los derechos que hayan de pagarse, indicando los casos en que las autoridades pueden renunciar a la percepción de esos derechos y los casos en que la comunicación de informaciones está sujeta a su pago anticipado.

Así como el art. 9.1 del mismo Convenio:

> Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.
>
> En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

3 Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. *DOUE* L 41, de 14 de febrero de 2003.

4 Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. *BOE*, 40, de 16 de febrero de 2005. Este Convenio fue firmado por la Unión Europea, y aprobado mediante la Decisión 2005/370/CE, por tanto sus disposiciones forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Así lo señala la sentencia del TJUE *Lesoochranárske zoskupenie VLK c. Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca* (as. C-240/09), en su apdo. 30. Esta incorporación al ordenamiento jurídico europeo es algo habitual, pues de forma análoga se pronuncia la Sentencia del TJUE de 30 de mayo de 2006, *Comisión c. Irlanda* (as. C-459/03), en su apdo. 82, al señalar que las disposiciones de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar también forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Por su parte, la Directiva 2003/4/CE señala en su considerando 18º que: *«Las autoridades públicas deben poder cobrar por facilitar información medioambiental, pero la cantidad cobrada debe ser razonable. Esto implica que, como regla general, la cantidad cobrada no debe exceder los costes reales de la producción del material en cuestión»*. En cuanto a su art. 5 nos señala expresamente que el examen *in situ* será gratuito, y en su apdo. 2º nos indica que sí podrá exigirse contraprestaciones económicas por el suministro de información siempre que el importe sea *«razonable»*. Debiendo existir al efecto un listado de dichas contraprestaciones.

Por su parte, la normativa que traspone la Directiva 2003/4/CE en el Reino Unido es el Reglamento sobre Información Medioambiental de 2004[5]. A efectos de la sentencia nos interesa el art. 8 en sus apdos. 1 a 3:

> **1.** Con sujeción a lo dispuesto en los apartados 2 a 8, cuando una autoridad pública suministra información en materia de medio ambiente [...], podrá exigir al solicitante una contraprestación económica por tal concepto.
>
> **2.** Una autoridad pública no exigirá contraprestación económica alguna por permitir al solicitante:
>
> **a**) acceder a cualquier registro o listado público de información medioambiental mantenido por la autoridad pública, o
>
> **b**) consultar *in situ* la información solicitada en el lugar habilitado para ello por la autoridad pública.
>
> **3.** La contraprestación económica con arreglo al apartado 1 no excederá del importe que la autoridad pública considere razonable.

Finalmente, también se menciona el art. 50, apdo. 1, de la Ley relativa a la libertad de información de 2000 (modificada por el art. 18 del Reglamento EIR 2004), el cual constata que cualquier interesado puede solicitar al Comisario de Información que se pronuncie respecto a si la Autoridad Pública correspondiente ha tratado su solicitud de información conforme a lo exigido por el EIR 2004.

II. **ANTECEDENTES DE HECHO**

Como hemos adelantado, en el asunto en cuestión una empresa relacionada con la compraventa de inmuebles, PSG Eastbourne, presenta una solicitud de información medioambiental ante el Consejo del Condado para facilitar dicha información, con fines comerciales, a los interesados en la compraventa. En la sentencia se aclara que el Consejo del Condado suele atender ese tipo de soli-

5 *Environmental Information Regulations 2004*, en adelante *EIR 2004*.

citudes, si bien no se aclara del todo si existe un deber de recopilar dicha información como norma general, hemos de presuponer que es así, ya que en el apdo. 18 de la Sentencia se afirma que «gran parte de los datos utilizados para responder a tales búsquedas inmobiliarias se gestiona y organiza por un equipo de *información* del Consejo del Condado, en una base de datos que comprende información en versión electrónica o en papel. Dicha base de datos también se utiliza por otras divisiones del Consejo del Condado en la realización de diversas tareas». Aspecto que tendrá su relevancia como veremos después a efectos de determinar el importe exigible. En cuanto a la solicitud de suministro de información del caso, se comunica la misma, y se exige un importe de 17 libras, atendiendo a una tarifa estándar prevista.

La tarifa se aplica a un coste a tanto alzado de manera uniforme, independientemente de quien lo solicite, lo que encaja con el sistema previsto en Aragón para la mayoría de las tasas[6]. Entre los criterios utilizados para determinar el importe figuran el tiempo dedicado por el equipo de «información» del Consejo del Condado, los costes salariales del personal y una parte proporcional de los gastos generales. Respecto a este último elemento, el tribunal remitente se apresura a indicar que se trata de un «principio contable habitual». Además señala que el importe obtenido se dedica a cubrir los costes soportados en la realización de las tareas, aduciendo que no se produce lucro.

La compañía PSG Eastbourne denuncia ante el Comisario de Información lo que considera un importe excesivo, ante lo cual dicha Autoridad Pública dicta resolución declarando tales importes contrarios al art. 8.3 del EIR 2004. Posteriormente el Consejo del Condado, a petición de la Asociación de Entida-

6 A nivel regional, en Aragón la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón –*BOA*, 81, de 17 de julio de 2006–, en su art. 14.c) prevé la posibilidad de atender a la capacidad económica del obligado al pago a efectos de determinar el importe. Aunque en la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón –*BOA,* 156, de 31 de diciembre de 2014–, en su art. 165 no se alude a la capacidad económica como criterio a efectos de determinar el importe de las tasas por servicios administrativos para el suministro de información medioambiental en soporte informático o escrito, tal y como se produce en la Sentencia del TJUE objeto de análisis. No obstante, a nivel local habrá que estar a lo dispuesto en el art. 24 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 –*BOE,* 59, de 9 de marzo de 2004–, si bien las reglas previstas son demasiado genéricas, por lo que habrá que acudir en cada caso a lo previsto en la Ordenanza correspondiente de cada municipio. Por ejemplo en el caso de Zaragoza, a lo previsto en la ordenanza fiscal núm. 11, tasa por prestación de servicios generales. Como vemos aquí no hay una alusión expresa al derecho de acceso a la información como sí se prevé en la normativa regional aragonesa.

des Locales, impugna la resolución ante el órgano jurisdiccional que remitirá la cuestión al TJUE; entendiendo que el importe de las tarifas es «lícito y no excede de lo razonable». El Comisario, por su parte, entiende que el art. 5.2 de la Directiva 2003/4/CE se opone a que computen en el importe los costes respecto al mantenimiento de bases de datos, como entiende que tampoco deben computar los gastos generales, si bien acepta que los costes asociados al tiempo dedicado por el personal a responder a las solicitudes individuales de información sí pueden incluirse.

El órgano jurisdiccional entiende que sí es computable a efectos de determinar la cuantía del importe el concepto por el tiempo dedicado por el personal a responder a las solicitudes. Además interpreta que no son disuasorias para quienes quieren solicitar información medioambiental en el contexto concreto de búsquedas inmobiliarias[7]. No obstante, considera el cálculo erróneo porque incorpora los costes anuales de personal, incide en que «a lo sumo, debería haberse incluido solo una parte de los costes asociados al mantenimiento de dicha base de datos»[8].

Ante las dudas que se plantean, el *General Regulatory Chamber, Information Rights*, que vendría a ser el equivalente a nuestro Tribunal de Primera Instancia tal y como señala el apdo. 26 de la Sentencia, suspende el procedimiento y plantea las siguientes cuestiones:

> **1**) ¿En qué sentido debe entenderse el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/4/CE y, en particular, si una contraprestación económica de un importe razonable por el suministro de un tipo concreto de información medioambiental puede incluir:

7 Como hemos visto en la nota a pie anterior, este criterio no es el compartido en la regulación regional aragonesa para estas tasas, donde no se prevé el criterio de capacidad económica a efectos de computarlo en el cálculo del importe total de la tasa por suministro de información ambiental. Si bien, adelantándonos a los acontecimientos de la sentencia, veremos que tampoco es incompatible con la interpretación de la normativa europea al respecto.

8 No ha existido un criterio uniforme, sino evolutivo, en la jurisprudencia a efectos de determinar los criterios computables para determinar el importe de la tasa, sirva como ejemplo el apdo. 23 de las Conclusiones del Abogado General para el asunto *Comisión c. Alemania* (as. 217/97), este considera que «Aunque la Directiva no prohíbe expresamente a los Estados miembros la recaudación de una tasa vinculada al tiempo empleado y el esfuerzo realizado por sus funcionarios, semejante enfoque se me antoja fundamentalmente incompatible con las características de la Directiva». Aunque la «nueva» Directiva, 2003/4/CE tampoco menciona expresamente en su considerando 18, ni en su art. 5 que se deba computar el tiempo dedicado por los funcionarios a la búsqueda concreta de información, la jurisprudencia reciente no lo cuestiona en absoluto ya que se permite el cómputo de todos los elementos implicados en el suministro de la información medioambiental solicitada, como así lo afirma el apdo. 29 de la Sentencia objeto de estudio.

a) una parte del coste de mantenimiento de una base de datos utilizada por las autoridades públicas para dar respuesta a tal tipo de solicitudes de información;

b) los costes generales imputables al tiempo dedicado por el personal, debidamente computados en el cálculo de la contraprestación económica?

2) ¿Es compatible con los artículos 5, apartado 2, y 6, de la Directiva 2003/4 que un Estado miembro establezca en su legislación que una autoridad pública podrá exigir, por el suministro de información medioambiental, una contraprestación económica que «[...] no excederá del importe que la autoridad pública considere razonable», cuando la decisión de la autoridad pública acerca de lo que constituye un «importe razonable» está sujeta a un recurso administrativo y judicial como el establecido en el Derecho inglés?

III. **DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE «SUMINISTRO»**

El TJUE, aceptando el razonamiento seguido por la Abogada General en sus puntos 44 y 46 entiende que el importe de una contraprestación debe estar sometido a dos requisitos cumulativos. El primero consistente en que todo elemento que sirva de base para calcular el importe debe referirse al suministro de la información medioambiental que se solicita. Y el segundo elemento, es que, una vez cumplido el primer requisito, dicha contraprestación no exceda un «importe razonable».

A efectos de delimitar el concepto de «suministro», hemos de tener claro que el acceso a los listados y registros públicos, así como la consulta *in situ* han de ser gratuitos, conforme al art. 5.1 de la Directiva 2003/4/CE. En este sentido, el art. 3.5.c) de la misma señala que los Estados deben definir las modalidades prácticas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información medioambiental, tales como: la creación y el mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada, registros o listas de la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información. Visto lo anterior, nos debe quedar claro que el suministro de información sí puede estar sujeto a contraprestación económica.

Eso sí, el Tribunal concreta que solo son imputables al importe cobrado por suministro de información aquellos costes que no se derivan de la creación y mantenimiento de los registros, listados y medios de consulta. Por tanto entiende que los gastos generados para mantener una base de datos utilizada para responder a solicitudes de información medioambiental no pueden computarse en el cálculo del importe total por el suministro de información medioambiental. Además, haciendo un análisis conjunto de los arts. 3.5.c) junto con el art. 5.1,

considera que los gastos producidos por la creación y mantenimiento de los registros, listados y demás medios de consulta son a fondo perdido, esto es, no recuperables. Esta interpretación parece acertada, ya que teniendo en cuenta que la consulta *in situ* es gratuita y no se le repercuten tales gastos, sería injusto repercutirlo a quien solicita el suministro de información.

IV. EL IMPORTE RAZONABLE Y EL EFECTO DISUASORIO

El art. 5.2 de la Directiva expresa que las Autoridades Públicas pueden aplicar contraprestaciones económicas por el suministro de información medioambiental, importe que deberá ser «razonable»[9]. El Tribunal nos dice que estos costes computables se refieren a fotocopias, envíos postales y al tiempo destinado por el personal para atender a esa solicitud concreta. Por su parte, como ya hemos visto en el párrafo anterior, no se pueden incorporar aquellos costes derivados de la creación y mantenimiento de los registros y de los listados de información ambiental que obran en su poder, ni de los medios de consulta. Tampoco son computables los gastos generales imputables al tiempo dedicado por el personal a la creación y al mantenimiento de una base de datos utilizada por la Autoridad Pública para responder a las solicitudes de información. El considerando 18 de la Directiva señala que los costes no han de exceder los «costes reales» de producción del material en cuestión.

El Tribunal de Justicia no acepta completamente el argumento del tribunal inglés respecto a que la inclusión de los gastos generales responde a principios contables habituales. Aclara que solo la porción correspondiente a la solicitud concreta de suministro es la que se debe aplicar.

Ciertamente, el concepto de «importe razonable», viene definido por un criterio excluyente: se trata de un «importe que no pueda tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a esta». Dicho criterio viene dado por la jurisprudencia, cuyo primer antecedente se encuentra en el asunto *Comisión contra*

9 A efectos del importe concreto, sirva a modo de criterio orientativo la Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 2006, *Comisión c. Irlanda* (as. C-216/05) en cuyo apdo. 45 el Tribunal de Justicia determina que no puede considerarse un obstáculo para el ejercicio de los derechos de participación, el importe de 20 euros al solicitar información ante las autoridades locales, y 45 euros para interponer un recurso ante la Comisión de recursos, organismo previsto en el sistema irlandés encargado de establecer las tasas a nivel nacional. Todo ello planteado en el marco de un recurso por el que se denuncia la exigencia de tasas para poder participar en determinadas evaluaciones de impacto ambiental.

Alemania[10] en cuyo apdo. 47 se señala que: «procede excluir cualquier interpretación del concepto de importe razonable, en el sentido del art. 5 de la Directiva, que pudiera tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a esta». Cabe precisar que el art. 5 viene referido a la Directiva 90/313/CEE[11], derogada por la actual Directiva mencionada *supra*.

En el apdo. 43 de la Sentencia el TJUE menciona un criterio, cuanto menos, cuestionable, y es que para determinar si una contraprestación económica, a efectos del art. 5.2, tiene efecto disuasorio se ha tener en cuenta la situación económica del solicitante. Como hemos señalado anteriormente, el criterio de capacidad económica está permitido en la normativa española (y en la aragonesa) para determinadas tasas a efectos de un incremento residual del importe total, si bien no está previsto expresamente para el suministro de información ambiental. Pero en ningún caso debería servir como criterio base principal para fijar el importe, ya que parece señalar que el importe de la tasa habría que revisarse caso por caso, un criterio poco acertado en materia de acceso a la información medioambiental. Si hacemos una interpretación algo forzada de la afirmación recogida en el apdo. 62 de las conclusiones de la Abogada General vemos que parece compartir este criterio: «[...] una petición de suministro de información no exige que el solicitante manifieste un interés determinado. Por consiguiente, para fijar el importe de la contraprestación carece de pertinencia quién solicite la información y para qué». Entiendo que carece de importancia quién solicita la información y «*para qué*», ya que con la información medioambiental no se busca la tutela de derechos individuales, sino del bien jurídico colectivo de la protección del medio ambiente.

El segundo criterio para comprobar el efecto disuasorio consiste en observar «el interés general vinculado a la protección del medio ambiente», lo que podríamos traducir como un análisis objetivo del importe de dicha contraprestación. En definitiva, el criterio completo que prevé el TJUE para determinar si existe o no efecto disuasorio consiste en analizar que no se exceda la capacidad económica del interesado, y que el importe solicitado sea objetivamente razonable. Para el caso en cuestión el TJUE entiende que no hay una situación disuasoria ya que los importes fijados por el Consejo del Condado se realizan en el contexto de búsquedas inmobiliarias. Por los motivos indicados *supra* no considero acertado que se tenga en cuenta para qué se requiere la información

10 Sentencia del TJUE de 9 de septiembre de 1999, *Comisión c. Alemania* (as. C-217/97).

11 Directiva 90/313/CE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. *DO* nº L 158 de 23 de junio de 1990.

medioambiental solicitada a efectos de determinar ese importe no disuasorio, ya que, en cierto modo, se aleja de la naturaleza propia de las tasas. De nuevo resulta oportuno recordar como la legislación española permite tener en cuenta la capacidad económica para determinadas tasas a efectos de determinar el importe total, pero no como un criterio central de dicho importe.

Por todo lo visto *supra*, el TJUE entiende que el art. 5.2 de la Directiva 2003/4/CE debe interpretarse entendiendo que «una contraprestación económica impuesta por el suministro de un tipo concreto de información medioambiental no puede incluir parte alguna de los gastos generados por el mantenimiento de una base de datos como la del litigio principal, utilizada al efecto por la autoridad pública, pero sí puede incluir los gastos generales imputables al tiempo dedicado por el personal de dicha autoridad a responder a solicitudes de información individuales, debidamente computados en la determinación de dicha contraprestación económica, siempre que el importe global de esta última no exceda de lo razonable».

V. ALCANCE DE LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL

En la segunda cuestión prejudicial se pregunta si el art. 6 de la Directiva 2003/4/CE se opone a una normativa nacional que establece que el carácter razonable de la contraprestación económica por el suministro de un tipo concreto de información medioambiental sólo está sujeto a un control administrativo y judicial limitado, como el previsto en el Derecho inglés. Cuestión que resulta dudosa, en cuanto a su admisibilidad, tanto para la Comisión como para el Gobierno de Reino Unido, ya que no creen que tenga incidencia en el litigio principal[12].

Finalmente el TJUE decide pronunciarse en base al 267 del TFUE, ya que las cuestiones emitidas por el juez remitente sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea «en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad» y cuya exactitud no corresponde verificar al TJUE disfrutan de una presunción de pertinencia[13]. Solo se justifica el no pronunciamiento del

12 En cuanto a la admisibilidad lo relevante es que el órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio, es el que decide la necesidad de plantear la cuestión prejudicial, así como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. En este sentido se pronuncia la Sentencia de 9 de marzo de 2010, *Raffinerie Mediterranée SpA* (as. C-738/08), en su apdo. 73.

13 Así lo manifiesta el TJUE, entre otras, en sentencia de 27 de febrero de 2014, *Pohotovost* (as. C- 470/12): «[...] es jurisprudencia reiterada que las cuestiones sobre la interpretación del

Tribunal de Justicia ante una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional si «resulta evidente» que la interpretación que aporte el Derecho de la Unión Europea no tenga relación alguna con el objeto del litigio principal, tampoco cuando el TJUE no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder útilmente a las cuestiones planteadas[14]. Ciertamente el TJUE acepta «de forma reticente» pronunciarse sobre esta cuestión, como vemos en el apdo. 49, alegando que la mera incertidumbre del órgano remitente sobre si esta cuestión tendrá repercusiones no implica que esta cuestión no pueda tener implicaciones para el litigio principal. Decimos de forma reticente ya que el TJUE comparte esas dudas manifestadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Prosiguiendo con esta segunda cuestión, el art. 6, en su apdo. 1º, exige la garantía de que toda persona que considere que su solicitud no ha sido respondida de forma adecuada a los criterios previstos en la Directiva en cuestión, tenga derecho a un procedimiento que reconsidere las acciones u omisiones, ya sea

Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas».

14 En este sentido también se pronuncia la Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2013, *Fish Legal y Emily Shirley c. Information Commissioner y otros* (as. C-279/12), que señala en su apdo. 30 que «Las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo está justificada cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder útilmente a las cuestiones planteadas». Además en su apdo. 29, también extrapolable al caso, se señala que «según reiterada jurisprudencia [que] el procedimiento establecido por el art. 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos la información relativa a la interpretación del Derecho de la Unión que estos requieren para la solución del litigio que deben dirimir». Del mismo modo, *inter alia*, la Sentencia del TJUE, de 6 de junio de 2013, *MA y otros c. Secretary of State for the Home Department* (as. C-648/11), apdos. 36 y 37.

ante la misma o diferente Autoridad Pública, o que exista la posibilidad de recurrir ante una entidad independiente e imparcial creada por ley[15]. El apdo. 2º hace una reflexión similar, pero relativa a la vía judicial, contencioso-administrativa en el caso de España. Con el fin de que los actos sean recurribles y cuyas resoluciones sean firmes.

Siguiendo la lógica mencionada en el párrafo precedente, en la Directiva 2003/4/CE la terminología utilizada en el art. 6.1, «ser reconsiderados y recurridos administrativamente», y el término «recurrirse» del 6.2, no señalan la extensión del control administrativo y judicial que exige la Directiva, por ello entra en el ámbito del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, sin perjuicio del respeto de los principios de equivalencia y efectividad, tal y como señala el TJUE en sus apdos. 52 y 53.

Cabe señalar que cuando no hay una normativa de la Unión Europea sobre una materia concreta, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado la designación de los órganos jurisdiccionales competentes, así como la regulación de los recursos destinados a garantizar los derechos en cuestión. Así, volviendo al principio de equivalencia y también al principio de efectividad el TJUE afirma que «la regulación de estos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno, ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión»[16]. Conectando esta apreciación con el principio de equivalencia se aprecia por parte del TJUE que los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico inglés son similares tanto para garantizar

15 La ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (y que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). *BOE*, 171, de 19 de julio de 2006, en su art. 20 solo prevé la posibilidad de interponer recurso en vía administrativa y en vía contencioso-administrativa sin que se prevea la posibilidad de recurrir ante una entidad independiente e imparcial creada por una ley específica.

16 Estamos ante una cuestión consolidada en la jurisprudencia del TJUE, así en la Sentencia del TJUE de 16 de abril de 2015, *Gruber* (as. C-570/13) se señala en su apdo. 37 que «ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, la regulación procesal de estos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)». De forma idéntica se pronuncia la Sentencia del TJUE de 12 de mayo de 2011, *Bun für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (as. C-115/09) en su apdo. 43.

los derechos que reconoce su propia normativa como para los derechos que se han de garantizar en aplicación de la normativa europea.

En cuanto al principio de efectividad que exige la protección de los derechos previstos en la Directiva 2003/4/CE requiere que la solicitud de información no esté condicionada a requisitos que puedan hacer tal derecho prácticamente imposible de ejercer. Como señala el apdo. 36 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2013, en el asunto *Fish Legal* mencionado *supra*, y reitera para este caso el TJUE, «en el quinto considerando de la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con dicho Convenio, con vistas a su celebración por la Comunidad, estableciendo un régimen general que garantice que toda persona física o jurídica de un Estado miembro tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona esté obligada a invocar un interés determinado».

El órgano jurisdiccional remitente señaló que el art. 8.3 del EIR 2004 limita el alcance del control administrativo y judicial a determinar si la decisión tomada respecto al importe era irracional, ilegal o injusta, con una posibilidad muy limitada de controlar las conclusiones de dicha Autoridad Pública. El TJUE entiende que aunque no haya un control integral de las decisiones, el sistema de control jurisdiccional debe permitir al órgano judicial correspondiente ante el que se interpone un recurso de anulación de una decisión, que pueda aplicar los principios y las normas de Derecho de la UE pertinentes[17]. Acertadamente, el TJUE entiende que existiendo la posibilidad de precisar ante el orden jurisdiccional qué debe computarse a efectos de determinar si la contraprestación económica es razonable, este supuesto entra en el ámbito del pleno respeto a lo previsto en el Derecho comunitario, y para el caso en cuestión respeta los requisitos previstos en el art. 5.2 de la Directiva 2003/4/CE. Luego el TJUE entiende que el art. 6 de la mentada Directiva «no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el carácter razonable de la contraprestación económica impuesta por el suministro de un tipo particular de información medioambiental

17 No se trata de una afirmación novedosa en la jurisprudencia del TJUE, así la Sentencia del TJUE de 21 de enero de 1999, *Upjohn Ltd* (as. C-120/97) en sus apdos. 30, 35 y 36; y la Sentencia de 9 de junio de 2005, *HLH y Orthica BV c. Alemania* (as. C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 y C-318/03) en sus apdos. 75, 76 y 77. Destacamos el apdo. 76 de esta última sentencia: «el Derecho comunitario no exige que los Estados miembros instauren un procedimiento de control jurisdiccional de las decisiones nacionales de retirada de las AC, adoptadas con arreglo a la Directiva 65/65 y en el ejercicio de apreciaciones complejas, que implique un control más extenso del que ejerce el Tribunal de Justicia en casos similares».

sólo está sujeto a un control administrativo y judicial limitado, como el previsto por el Derecho inglés, siempre que dicho control se efectúe sobre la base de elementos objetivos y analice, conforme a los principios de equivalencia y de efectividad, si la autoridad pública que impone la referida contraprestación económica ha respetado los requisitos previstos en el art. 5, apdo. 2, de la citada Directiva, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente».

VI. **FALLO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

1) El art. 5, apdo. 2, de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que la contraprestación económica impuesta por el suministro de un tipo concreto de información medioambiental no puede incluir parte alguna de los gastos generados por el mantenimiento de una base de datos como la del litigio principal, utilizada al efecto por la autoridad pública, pero sí puede incluir los gastos generales imputables al tiempo dedicado por el personal de dicha autoridad a responder a solicitudes de información individuales, debidamente computados en la determinación de dicha contraprestación económica, siempre que el importe global de esta última no exceda de lo razonable.

2) El art. 6 de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el carácter razonable de la contraprestación económica impuesta por el suministro de un tipo particular de información medioambiental sólo está sujeto a un control administrativo y judicial limitado, como el previsto por el Derecho inglés, siempre que dicho control se efectúe sobre la base de elementos objetivos y analice, conforme a los principios de equivalencia y de efectividad, si la autoridad pública que impone la referida contraprestación económica ha respetado los requisitos previstos en el art. 5, apdo. 2, de la citada Directiva, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

VII. **CONCLUSIONES**

El primer aspecto que debemos tener claro es la diferencia entre suministro de información, por la que se puede solicitar un importe, y la consulta *in situ* de información ya disponible, que ha de ser gratuita. En este punto existe unanimidad y no cabe duda alguna pues la Directiva 2003/4/CE así lo señala en su art. 5, apdos. 1º y 2º.

En cuanto a la determinación del importe, como hemos visto la normativa solo habla de «percibir un derecho por el servicio, que deberá ser razonable». Así como el deber de las Autoridades Públicas de informar sobre las tarifas. A partir de ahí estamos ante una construcción jurisprudencial menos discrecional de lo que parece a simple vista. Sin obviar, eso sí, que el concepto de importe razonable es un criterio que ha ido evolucionando, pues tal y como señalábamos al referirnos a las conclusiones del Abogado General en el asunto *Comisión c. Alemania* (as. 217/97), inicialmente la jurisprudencia no preveía el cómputo del tiempo dedicado por los funcionarios a la búsqueda de la información.

Así las cosas, vemos que el concepto actual que maneja la jurisprudencia respecto al «importe razonable» sí permite computar el tiempo dedicado por los funcionarios a la obtención de la información y al suministro de información solicitado, así como todos aquellos costes relacionados con la búsqueda de información objeto del suministro solicitado correspondiente. Pero impide tener en cuenta los costes generales destinados al mantenimiento de las bases de datos así como computar un porcentaje del salario de los funcionarios. El hecho de que no se pueda incorporar a la tasa un porcentaje de los gastos que genera el mantenimiento de los registros es acertado, porque como vemos estos costes tampoco se repercuten a quien realiza la consulta *in situ*. Si cobrásemos dicho importe a quien solicita un suministro de información y no a quien realiza la consulta presencial, estaríamos ante un trato discriminatorio.

También vemos que las diversas normativas internas permiten tener en cuenta la situación económica del solicitante, lo que personalmente considero un error, porque el concepto de tasa que todos tenemos en mente se basa esencialmente en el pago por un servicio prestado por las Administraciones. No parece encajar con el derecho de acceso a la información. De hecho el considerando 18 de la Directiva 2003/4/CE habla de que la cantidad cobrada no debe exceder los costes reales de la producción del material en cuestión, y dicho criterio nada tiene que ver con la capacidad económica del solicitante. Además sería sencillo saltarse esta medida, solicitando que otra persona con menor capacidad económica solicitase la información, por ejemplo. O evitando decir la verdad sobre la finalidad que se le va a dar a dicha información. Como he indicado anteriormente en ningún caso debería servir como criterio base principal para fijar el importe, ya que parece señalar que el importe de la tasa habría que revisarse caso por caso, un criterio poco acertado en materia de acceso a la información medioambiental.

Respecto al importe, en términos no teóricos, hemos visto que en algún caso la jurisprudencia[18] entiende que 20 euros por solicitar información a las autoridades locales, y 45 euros para interponer un recurso por entender que no atiende correctamente la solicitud son importes razonables. Entiendo que toda cuantía que exceda los 30 euros puede resultar disuasoria para la gente, y entiendo que lo ideal serían importes que oscilasen desde los 8 euros a los 16 dependiendo del volumen y complejidad, computando aparte el coste del papel o del medio de reproducción, según el caso.

En cuanto a la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional, sí existe una jurisprudencia uniforme en torno a la misma. Esto es, que sea posible recurrir la decisión de la Autoridad Pública en vía administrativa y en vía judicial, independientemente de que exista una posibilidad limitada de controlar las conclusiones de la Autoridad Pública correspondiente. Entiendo que esta segunda cuestión no plantea cuestiones más allá de si el Tribunal de Justicia debía pronunciarse sobre la misma, y vemos que el propio TFUE en su art. 267 lo permite.

18 Así lo veíamos en la Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 2006, en el asunto *Comisión c. Irlanda* (as. C-216/05).



DOCUMENTACIÓN



Dictamen 301/2015

Materia sometida a dictamen: Consulta sobre la tramitación administrativa de dos procedimientos de cambio de titularidad de una ocupación de montes de utilidad pública con motivo de la Resolución por la que la Administración General del Estado declaraba extinguida una concesión de aprovechamiento hidroeléctrico y acordaba la reversión de todas las instalaciones a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 4 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón, escrito remitido por el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón de fecha 26 de octubre de 2015 por el que con fundamento en lo previsto en el artículo 16.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, solicita Dictamen facultativo de este órgano consultivo «sobre las cuestiones que pudieran derivarse de los expedientes contradictorios en trámite, conforme al estado que se refleja en informe de situación de 16 de junio de 2015 elaborado en el seno del INAGA».

Segundo. Dada la mención que se hace en el escrito del Consejero a un informe elaborado en el seno del INAGA, vamos a partir de la exposición que en el mismo se hace de la problemática sobre la que se consulta, debiendo comenzar por advertir que el escrito de la Directora del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que se nos ha hecho llegar, lleva como fecha la de 26 de octubre de 2015, y no la de 16 de junio de 2015 que aparece en el escrito de remisión del Consejero.

Comienza diciendo el escrito de la Directora del INAGA que la Administración General del Estado, mediante la correspondiente resolución administrativa «acordó la caducidad de la concesión del aprovechamiento hidroeléctrico

del Salto de El Pueyo de Jaca y simultáneamente, la propia resolución acordó la reversión de todas las instalaciones en favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro». Consiguientemente y con fecha 9 de julio de 2013, la Confederación Hidrográfica del Ebro solicitó ante el INAGA el cambio de titularidad de la ocupación temporal de terrenos en los Montes de Utilidad Pública 279, 280 y 289 (hoy incluido en el MUP 279), cambio de titularidad vinculada a la titularidad de las infraestructuras necesarias para el citado aprovechamiento hidroeléctrico.

Pero el INAGA decidió que sería de aplicación lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, precepto que se transcribe a continuación:

> Las Administraciones gestoras de los montes que pasen a integrar el dominio público forestal revisarán, en el plazo de diez años desde la entrada en vigor de esta Ley, las servidumbres y otros gravámenes que afecten a estos montes, para garantizar su compatibilidad con su carácter demanial y con los principios que inspiran esta Ley.

Por ello comunicó al promotor que no procedía tramitar un simple cambio de titularidad de ocupación, «sino la adaptación a la figura de concesión de uso privativo del dominio público forestal, previo estudio para garantizar la compatibilidad el uso de esos terrenos con su carácter demanial». En consecuencia inició dos expedientes administrativos al observar que las solicitudes afectaban a dos montes de utilidad pública (con las referencias INAGA/220101.44.2013.08166 y 220101.44.2013.08167 respectivamente para cada uno de dichos expedientes) comunicándolo así al Organismo de cuenca.

La Confederación Hidrográfica del Ebro solicitó ante el INAGA la suspensión de la tramitación en curso y comunicó que había instado ante el Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón la Declaración de Utilidad Pública de las instalaciones eléctricas de generación, conforme a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

En esas circunstancias el Ayuntamiento de Panticosa solicitó ante el INAGA la caducidad de la autorización de ocupación de los MUP y la reversión a favor de las entidades propietarias de todas las obras y mejoras que se encontraran en los MUP y no fuesen trasladables, sin que el concesionario tuviera derecho a indemnización, y ello en virtud de las condiciones 2ª y 3ª de la autorización de ocupación de 4 de diciembre de 1925.

Ante todo ello se solicitó informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos acerca de la forma de proceder en estos expedientes. Este informe se emitió con fecha 10 de noviembre de 2014 y a la vista del mismo, el INAGA «consideró que procedía archivar los dos expedientes abiertos de cambio de titularidad y adaptación a la figura de concesión de uso privativo de la autorización de ocupación de 4 de diciembre de 1925 y, en consecuencia, continuar con los trámites necesarios para ordenar la caducidad de la autorización de di-

cha ocupación y la consiguiente reversión a favor de las entidades propietarias de los montes de todas las obras y mejoras dentro de los mismos que no fuera viable su traslado. No obstante se valoraba que, de dictarse Declaración de Utilidad Pública antes de la resolución del expediente, debería reconsiderarse la propuesta».

Menciona la Directora del INAGA que el Ayuntamiento de Panticosa mostró su conformidad a dicha tramitación, pero la Confederación Hidrográfica del Ebro mediante escrito de 27 de enero de 2015, puso de manifiesto que las cuestiones sobre las que debería versar la resolución de los citados expedientes estaban siendo debatidas ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Recurso 115/14-B ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón).

Por otro lado manifestaba también la Confederación que el aprovechamiento hidroeléctrico otorgado por el Ministerio de Fomento según Real Orden de 21 de septiembre de 1926, constituye una unidad funcional, de tal forma que su reversión, una vez caducada, implica necesariamente la de todos sus elementos. La condición 6ª del citado título concesional invoca el Real Decreto de 19 de noviembre de 1922, que modifica el artículo 3 del Real Decreto de 14 de junio de 1921, quedando redactado como sigue: «En todos los casos al expirar el plazo de la concesión revertirán gratuitamente al Estado y libres de cargas todos los elementos que constituyen el aprovechamiento, desde las obras de embalse, derivación o toma hasta el desagüe en el cauce público, comprendiendo la maquinaria productora de la energía y las obras, terrenos y edificios destinados al mismo aprovechamiento. Se incluirá también en la reversión gratuita todo cuanto se haya construido sobre el terreno de dominio público cualquiera que sea su destino».

La Confederación Hidrográfica, congruentemente con lo anteriormente dicho, solicitó la suspensión del expediente hasta el pronunciamiento judicial y manifestó también la improcedencia de solicitar la Declaración de Utilidad Pública, solicitando al INAGA la declaración de que las servidumbres que afectan a los montes de utilidad pública 279 y 280 son compatibles con el carácter demanial de dichos montes.

Menciona la Directora, finalmente, que el Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 24 de febrero de 2015, acuerdo comunicado al INAGA con fecha 15 de junio 2015, declara la utilidad pública de las instalaciones de la Central Hidroeléctrica de 'El Pueyo' diciéndose en dicho acuerdo que la declaración «lleva implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público [...] del municipio». Para la directora del INAGA, este extremo «contradice claramente los criterios que se informaron al INAGA desde la Dirección General de Servicios Jurídicos».

Por ello concluye que ante la complejidad jurídica de los citados expedientes y habida cuenta de la contradicción inherente al Acuerdo del Gobierno de Aragón de 24 de febrero de 2015 (que, se dice, ha sido adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de energía) con respecto al informe jurídico de 10 de noviembre de 2014 de la Dirección General de Servicios Jurídicos, «que transciende ampliamente el estricto ámbito de la normativa en materia ambiental y de montes de utilidad pública, por la Unidad Técnica de INAGA, encargada en la tramitación de los citados expedientes, se ha propuesto una nueva petición de informe jurídico que establezca los criterios definitivos y la forma de proceder ante los hechos expuestos». Por ello se considera pertinente «recabar un Dictamen facultativo del Consejo Consultivo de Aragón para que analice y se pronuncie jurídicamente sobre las cuestiones que pudieran derivarse de los expedientes, conforme al estado que se detalle en el informe de situación de 16 de junio de 2015, elaborado en el seno del Área Técnica I de montes y caza del INAGA, por la Unidad Técnica II de la Delegación del INAGA en Huesca».

Y es conforme a esta petición de la Directora del INAGA, que el Consejero, haciéndola suya, ha trasladado al Consejo Consultivo de Aragón la solicitud de dictamen.

Tercero. Con la solicitud de Dictamen se han remitido copia de los dos expedientes tramitados para el cambio de titularidad de concesiones en montes del Catálogo de Montes de Utilidad Pública. En este dictamen nos vamos a referir únicamente a la documentación presente en el expediente INAGA/220101/44/2013/08166 relativo al «cambio de titularidad de concesión ocupación aprovechamiento hidroeléctrico 'El Pueyo de Jaca' MUP 279 TM Panticosa», por ser enteramente semejante la situación al otro, relativo al Monte de Utilidad Pública 280. Obviamente y dada la situación semejante que reflejan ambos expedientes, las conclusiones que puedan deducirse serán aplicables a ambos supuestos.

Pues bien, el expediente sobre el que vamos a tratar se inicia por un índice de los documentos que contiene, y que abarcan 298 folios. Vamos a hacer referencia a lo más significativo que en él se encuentra procurando confrontar el resumen que aquí se haga con el escrito de la Directora del INAGA también resumido en el segundo de los antecedentes de hecho.

El expediente remitido se inicia por una solicitud de 8 de julio de 2013 (con entrada de 9 de julio en el registro del INAGA) que suscribe el presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro y en el que manifiesta que «tras haberse resuelto por Orden Ministerial del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 29 de mayo de 2013, la extinción del aprovechamiento hi-

droeléctrico de El Pueyo de Jaca y su adscripción a este Organismo, se proceda conforme se justifica mediante la documentación y según proceda en derecho [...] al cambio de titularidad de concesión de la ocupación del Monte de Utilidad Pública núms. 279, 280 y 289 de la Provincia de Huesca a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro».

El escrito va acompañado de una amplia documentación debiendo mencionar ahora que aparece entre ella, efectivamente, la resolución ministerial de 29 de mayo de 2013 por la que se acuerda «la extinción del derecho al aprovechamiento de aguas con destino a usos industriales Río Caldars T.M. Panticosa (Huesca), Titular Energías de Aragón II, SL, Unipersonal». Debemos destacar que se habla de «extinción del derecho al aprovechamiento de aguas» y no de «caducidad» de dicho aprovechamiento, que es la palabra utilizada en el escrito de la Directora del INAGA mencionado en el anterior antecedente de hecho.

En esta resolución se hace referencia a la concesión original (de 21 de septiembre de 1926), el plazo de 75 años por el que se otorgó, mencionándose en ella que transcurrido dicho plazo revertirá al Estado libre de cargas. La Resolución de 29 de mayo de 2013 menciona diversos avatares en el desarrollo de la citada concesión a través del largo tiempo de su vigencia (traspaso de su titularidad, por ejemplo) y concreta los bienes que deben ser objeto de reversión, mencionando también alguno que queda exento de la reversión por ser propiedad de otra entidad y utilizarse conjuntamente para producción de energía eléctrica de la central hidroeléctrica de Lanuza. La resolución acuerda también «otorgar a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro autorización especial para la explotación de la central hidroeléctrica de El Pueyo» y de forma coherente con todo lo anterior se acuerda modificar la actual inscripción del Registro de Aguas que deberá quedar redactada conforme a lo que indica la Resolución.

El segundo documento que aparece en el expediente remitido es un certificado de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Panticosa de 22 de julio de 2013 en el que se menciona que con ocasión del otorgamiento de la concesión en 1926 también se tramitó la solicitud de autorización para la ocupación de diversos montes incluidos en el catálogo de utilidad pública, pertenecientes al término municipal de Panticosa (que se nombran). Esa autorización otorgada el 4 de diciembre de 1925 por el Ministerio indicó en su condición 2ª que «esta se otorgaba por tiempo ilimitado, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, pero que debería ser caducada si lo fuese la concesión que la motivaba». Por tanto y al haberse iniciado por el Ministerio la extinción del aprovechamiento se indica que también procede iniciar expediente de declara-

ción de caducidad de la autorización de 4 de diciembre de 1925 «lo que conllevará dos consecuencias» que se transcriben literalmente a continuación:

> el compromiso de entregar anualmente, en concepto de compensación por la renuncia de este ayuntamiento a la reversión de las instalaciones situadas en monte la cantidad de 200.000 euros actualizables según IPC
>
> y
>
> el importe correspondiente al abono de la cuota tributaria anual establecida en la vigente Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local.
>
> Añadiéndose que:
>
> se establece como condición a la nueva ocupación que una vez finalizado el plazo por el que se conceda la nueva concesión o se caducara esta por otras razones, todas las instalaciones, obras o mejoras ubicadas en los Montes de Utilidad Pública afectados reviertan a los propietarios del Monte sin que el concesionario tenga derecho a indemnización de ninguna clase ni a la devolución total o parcial de los ingresos que hubiera realizado.
>
> Y acordando que todo ello se traslade al INAGA.

Recoge el expediente remitido diversos documentos sobre la tramitación de los expedientes (pago de tasas, petición, denegada, de acumulación...). Destaca el documento de la Confederación Hidrográfica del Ebro en el que se menciona que el aprovechamiento debía considerarse de utilidad pública y la respuesta del INAGA al mismo, de 29 de octubre de 2013, en la que se indica «que la consideración de utilidad pública no hay que considerarla como inherente a la propia naturaleza y fines de la instalación, sino que ha de ser objeto de reconocimiento y declaración expresa tras la tramitación que señala el artículo 53» (de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, apostillamos).

Cuarto. Precisamente y sobre el tema que se indica, la Confederación Hidrográfica del Ebro solicita al Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón, por escrito de fecha 20 de noviembre de 2013, la declaración de utilidad pública. En la solicitud se menciona que estas instalaciones están declaradas de utilidad pública por el artículo 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico y que los efectos de dicha declaración son los del artículo 54 (que luego se mencionará). Igualmente se mencionan los elementos de la central hidroeléctrica que, por integrar la instalación de generación deben considerarse de utilidad pública, así como las parcelas que ocupan «a efectos de mantener su ocupación y declarar la prevalencia o concurrencia de su utilidad pública respecto a la de los Montes 279 y 280 del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Huesca». Igualmente se mencionan también los elementos de la central que forman parte del dominio público hidráulico

Conocido ello por la delegación provincial (en Huesca) del INAGA, se acuerda el 5 de diciembre de 2013 la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento «hasta que se resuelva la tramitación administrativa de declaración de utilidad pública», lo que se comunica al servicio provincial de Huesca del Departamento de Industria e Innovación y a otras entidades (entre ellas el Ayuntamiento de Panticosa).

Aparece en el expediente remitido un escrito dirigido por el Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Panticosa y del Quiñón de Panticosa a la Directora del INAGA en fecha 13 de diciembre de 2013, el que se solicita la declaración de caducidad de la autorización otorgada a Energías e Industrias Aragonesas –hoy Energías de Aragón II SLUSA– para la ocupación de los Montes Catalogados núms. 280, 289 y 279 así como la reversión a favor de las entidades dueñas de los montes citados de todas las obras y mejoras que dentro de los mismos existen y no sean trasladables. Todo ello conforme a la resolución original que otorgó la ocupación juzgándose que esta petición es compatible con la legislación de montes ahora existente. El servicio provincial de Huesca traslada la petición a la Directora del INAGA y le solicita un informe jurídico sobre la forma de proceder dada la complejidad de la cuestión (escrito de 24 de enero de 2014). La directora del INAGA, por escrito de 24 de febrero de 2014 solicita tal informe al Director General de los Servicios Jurídicos.

Recoge el expediente a continuación diversos escritos de distintas administraciones interesadas en el supuesto y recaídos en el procedimiento que se lleva para la declaración de utilidad pública.

Aparece en las pp. 171 y ss. del expediente enviado a este Consejo el informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en respuesta a la petición de la directora del INAGA y que está suscrito por un letrado con fecha 10 de noviembre de 2014. En el citado informe y después de unas consideraciones, ahora prescindibles en su cita, se plantea en primer lugar la cuestión del régimen jurídico aplicable a la hipotética declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas solicitada por la Confederación Hidrográfica del Ebro. Recuerda el Letrado que la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector eléctrico regulaba en su artículo 52 la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica y tras ese planteamiento general, en el artículo 54, en lo relativo a los efectos de tal declaración, decía lo siguiente:

> La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.
>
> Igualmente llevará implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patri-

> moniales del Estado o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

Ello implicaría, para el informe del Letrado, que dada esa declaración de utilidad pública genérica, «ha de quedar excluido el régimen de uso y aprovechamiento de los montes regulados en nuestra Ley, sin que sea preciso el otorgamiento de concesión por parte de la Administración forestal, todo ello en razón del interés general existente en el caso de las instalaciones eléctricas que han obtenido la declaración de utilidad pública».

Pero, dice el Letrado, esta Ley, vigente en el momento en que ha tenido lugar la extinción del derecho al aprovechamiento eléctrico, ha sido sustituida posteriormente por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. En el artículo 55 de esta nueva Ley podemos leer que se dispone la solicitud de declaración de utilidad pública que el anterior artículo, el 54, ha predicado de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución, y es el artículo 56 el que dispone los efectos de la declaración de utilidad pública, si se concede. Lo hace en los siguientes términos que, como se verá, son casi coincidentes con los de la Ley 54/1997, si bien tienen una significativa diferencia para el letrado informante:

> **1.** La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
>
> **2.** Igualmente, supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

Se puede advertir, según el Letrado, un cambio entre las dos Leyes: si en la de 1997 la declaración de utilidad pública ya llevaba implícito el otorgamiento de la autorización de ocupación, ahora, además de solicitar y obtener la declaración de utilidad pública como en el derecho anterior, tras la obtención de la declaración de utilidad pública habrá que solicitar la autorización de ocupación. Estas son sus palabras:

> En consecuencia, entendemos que la autorización patrimonial de la Administración propietaria de los bienes sobre los que se establece la instalación eléctrica no debería entenderse concedida automáticamente por la mera declaración de utilidad pública de la instalación eléctrica (como parecía deducirse de la Ley 54/1997 y RD 1955/2000), sino que, a diferencia de lo establecido en dichas normas, debe-

> ría solicitarse por el promotor un título de uso u ocupación patrimonial/forestal así como tramitarse y, en su caso, concederse regladamente por el órgano competente al efecto, que en este caso, parece ser el INAGA, dado que los bienes sobre los que se ubican las instalaciones eléctricas son montes de utilidad pública de titularidad municipal, siendo de aplicación el artículo 3 y apartado 44 del Anexo de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, así como, sustantivamente, las disposiciones relativas a la concesión de uso privativo en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, y la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de montes de Aragón.

A continuación se plantea el Letrado si al caso concreto le es aplicable la normativa del sector eléctrico de 1997 o la de 2013. Lo hace en estos términos: «[...] debemos ponderar si los efectos de una hipotética declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas deben regirse por la normativa vigente en el momento de emitirse dicha declaración o por la normativa vigente en el momento de presentarse la correspondiente solicitud administrativa por parte de la CHE (21/11/2013 aunque no consta la fecha de entrada en el Departamento de Industria e Innovación de la Administración de la CA de Aragón)».

Por diversos argumentos se inclina porque la normativa aplicable sea la vigente en el momento en que se emita la declaración, o sea la Ley 24/2013.

Pasa a continuación a examinar cuál sería la situación si se otorgara la declaración de utilidad pública solicitada. Dice que habría de justificarse tal otorgamiento y que en modo alguno podría hablarse de un hipotético derecho adquirido a que se declare la utilidad pública por el mero hecho de haberla solicitado. Tampoco gozaría del «derecho a que se le atribuyan a la declaración los efectos reconocidos por la legislación anterior (ley 54/1997) ya derogada y, en concreto, que se le eximiera de título patrimonial/forestal para ocupar con carácter privativo los montes municipales de utilidad pública en los que se instalen o vayan a establecer tales instalaciones hidroeléctricas».

A ello se sumaría el efecto derivado de la disposición transitoria primera de la Ley 43/2003, de Montes (que antes se ha transcrito de la mano de la exposición del oficio de la Directora del INAGA) que supondría la obligación del INAGA de revisar el título forestal otorgado para el establecimiento de las instalaciones eléctricas de referencia (autorización de ocupación de 1925) «ante la modificación de la calificación legal atribuida a los montes de utilidad pública (a los que el artículo 12.1.a de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes les atribuye la condición de bienes de dominio público)». En consecuencia:

> [...] nos parece razonable que por la Administración Forestal (INAGA) se instruya y resuelva un procedimiento de concesión de dominio público forestal que adapte el título habilitante para el establecimiento de las instalaciones eléctricas referidas en unos bienes de dominio público forestal (como son los MUP) aprovechando, ade-

> más, la solicitud de cambio de titularidad del título de ocupación forestal formulada en fecha 9 de julio de 2013 por el actual titular de la instalación eléctrica (CHE), todo ello, además, acaecido con anterioridad a la solicitud de la declaración de utilidad pública de las instalaciones promovida por la CHE /21/11/2013).

En consecuencia y referido al momento en el que escribe se emite el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y en el que todavía no existe la declaración de utilidad pública:

> [...] debemos concluir que la CHE necesitará, en cualquier caso, la solicitud y obtención de una autorización para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio público (que en el presente caso revestiría la forma de concesión demanial forestal), si bien la previa obtención de una declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas le reconocería legalmente un derecho a su otorgamiento, quedando excluida una denegación discrecional, en este caso, de la Administración Forestal.

Plantea a continuación el letrado su opinión sobre la voluntad de los propietarios de los montes catalogados que habiendo inicialmente mostrado su conformidad con la concesión demanial instruida por el INAGA (a cambio de unas compensaciones económicas que antes se han reflejado), posteriormente y por escrito de 13 de diciembre de 2013 (también reflejado con anterioridad) han solicitado la caducidad del título de ocupación vigente otorgado el 4 de diciembre de 1925 basándose en lo que indicaban las condiciones 2ª y 3ª de tal título de ocupación que decían así en la transcripción que hace el Letrado:

> Condición segunda: Esta autorización se otorga por tiempo ilimitado, dejando a salvo el derecho de propiedad sin perjuicio de tercero, pero será caducada si lo fuese la concesión que la motiva, si se variasen las fincas u objeto para que se conceden, si el concesionario faltare a alguna de las condiciones presentes, o si se cometieran...de importancia en las [...] el ejercicio de la ocupación; aquella caducidad [...] de Real Orden mediante expediente instruido en esta Jefatura por propia iniciativa o a instancia de parte [las palabras que faltan responden, según el letrado, a que no se entienden en el documento pero apuntamos nosotros que ello es indiferente en relación a la problemática planteada].
>
> Condición tercera: En caso de caducidad de esta autorización por aplicación de la condición anterior, quedará a beneficio de las entidades dueñas de los montes todas las obras y mejoras que dentro de los mismos se hubieran realizado siempre que no puedan moverse sin temor a destruirlas, sin que el concesionario tenga derecho a indemnización de ninguna clase ni a devolución total o parcial de los ingresos que hubiera realizado.

Añade entonces el Letrado que la Confederación Hidrográfica del Ebro (invocando, dice, un informe de la Abogacía del Estado cuyo contenido no se conoce) indica que no procede la caducidad de la autorización de ocupación forestal puesto que la extinción de la concesión hidráulica se produce por transcurso

de su plazo de vigencia, no por su «caducidad», siendo únicamente la caducidad de la concesión hidráulica lo que, a su juicio, justificaría la caducidad de la ocupación forestal.

El Letrado desestima, sin embargo, esta opinión de la Confederación Hidrográfica del Ebro concluyendo en que la «caducidad» que dice el acto administrativo de 1925 incluye cualquier extinción del derecho al aprovechamiento hidráulico, incluyendo la que se produce por el transcurso del tiempo. Eso le lleva a concluir que:

> Ello nos llevaría, en consecuencia, a considerar que ante la ausencia de una declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas (que garantice a la CHE un derecho a una autorización o título forestal o, según otra interpretación, exima del mismo) cabría entender que concurren causas para declarar la caducidad de la autorización de ocupación forestal de 1925 promovida por las entidades propietarias de los montes ocupados, habida cuenta la extinción de la concesión hidráulica en que se fundaba dicho título forestal, correspondiendo, a su vez, a las entidades dueñas de los montes, conforme a lo previsto en la condición 3ª de dicha autorización, *todas las obras y mejoras que dentro de los mismos se hubieran realizado siempre que no puedan moverse sin temor a destruirlas, sin que el concesionario tenga derecho a indemnización de ninguna clase ni a devolución total o parcial de los ingresos que hubiera realizado*.

Y en esa línea transcribimos íntegramente los últimos párrafos del informe del Letrado:

> Todo lo expuesto hasta el momento respecto a la necesidad de un título forestal habilitante para el uso u ocupación de los montes de utilidad pública así como respecto de la procedencia de la caducidad de la autorización de ocupación de 1925 otorgada por la Administración Forestal, debe entenderse sin perjuicio de que una vez declarada, en su caso, la utilidad pública de las instalaciones hidroeléctricas ubicadas en los montes de utilidad pública [precisas para el aprovechamiento hidráulico] por parte de la Administración competente en materia de energía, la Confederación Hidrográfica del Ebro, como supuesta titular de la autorización administrativa de las instalaciones eléctricas, se vea directa o indirectamente habilitada para la ocupación [uso privativo] del dominio público forestal en que se ubican las referidas instalaciones hidroeléctricas y cuya disposición sea, por tanto, precisa para su explotación [en ambos casos con indemnización a los titulares del dominio público forestal], aun cuando se hubiere caducado la autorización de 1925 y se hubiere producido una reversión de las instalaciones a favor de los titulares de los montes de utilidad pública.
>
> Así, dicha habilitación se entendería amparada por el artículo 56.2 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, en cuanto entendemos aplicable la citada Ley, de modo que, declarada hipotéticamente la utilidad pública de las instalaciones hidroeléctricas, la CHE tendría *derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización,*

en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para [...] *ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio* [...] *público* forestal, que no podría negarse discrecionalmente por la Administración Forestal, aún cuando se opusieran las entidades titulares de los montes de utilidad pública afectados.

E incluso, caso de que se interpretase que a la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas le resultan de aplicación los efectos del artículo 54.2 de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico [criterio por el que, siendo controvertido, no se opta en el presente informe], debe considerarse que esa hipotética declaración de utilidad pública de las instalaciones hidroeléctricas llevaría *implícita* tal autorización de uso privativo del dominio público forestal sin necesidad de recabarla expresamente de acuerdo con lo expuesto en la Instrucción de la Dirección General de Gestión Forestal de 7 de mayo de 2010 en relación a la tramitación a seguir por las líneas eléctricas declaradas de utilidad pública en su afección a montes de utilidad pública.

Sin perjuicio de que insistamos en que, en ambos casos, deba indemnizarse a las Administraciones Locales titulares del dominio público forestal.

Conocido este informe, el Jefe de la Delegación Provincial del INAGA de Huesca indica en un oficio de 5 de diciembre de 2014 que ante la falta de otorgamiento de la declaración de utilidad pública propone «archivo del expediente para el cambio de titular y adaptación de la figura de concesión de uso privativo de la autorización de ocupación de 4 de diciembre de 1925 para, a su vez, seguir los trámites necesarios para ordenar la CADUCIDAD de la autorización de dicha ocupación y la consecuente reversión a favor de las entidades propietarias de los montes de todas las obras y mejoras que se encuentren dentro de los mismos y no sea viable su traslado. Si bien, de dictarse declaración de utilidad pública antes de la resolución del expediente, deberá reconsiderarse esta propuesta». De ello el mismo Jefe abre trámite de audiencia dirigido al servicio provincial de industria e innovación de Huesca, al Ayuntamiento de Panticosa y a la Confederación Hidrográfica del Ebro con la misma fecha de 5 de diciembre de 2014.

El Ayuntamiento de Panticosa, contesta el 19 de diciembre que está de acuerdo con la propuesta de archivo y declaración de caducidad de la autorización de dicha ocupación y la consecuente reversión a favor de las entidades propietarias de los montes de las obras y mejoras que se encuentren dentro de los mismos y no sea viable su traslado.

Aparece en el expediente fotocopia de la publicación en el *BOA* núm. 248 de 19 de diciembre de 2014 de la Orden de 20 de noviembre de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se modifica parcialmente el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Huesca en lo referente a los límites y cabidas de los montes de Utilidad Pública núm. 279 «Derecha del Barranco de Bolatica» y núm. 280 «Plan de Ibón, Paco Bueno, Foratula, Brazato, Braonatuero y Pinircho», sitos en el término municipal

de Panticosa y pertenecientes al Ayuntamiento de Panticosa y Quiñón de Panticosa respectivamente.

La Confederación Hidrográfica del Ebro contesta solicitando una ampliación del plazo del trámite de audiencia y consiguientemente se acuerda por el Delegado Provincial del INAGA de Huesca, ampliar el plazo de audiencia en diez días hábiles (oficio de 15 de enero de 2015).

Consta en el expediente recibido por este Consejo Consultivo contestación de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 28 de enero de 2015, que suscribe el Comisario de Aguas. En la misma indica que las cuestiones que se tratan en la propuesta del INAGA están sometidas a juicio ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el recurso 115/14/B, que se tramita ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Panticosa contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por dicho Ayuntamiento contra la resolución de 6 de junio de 2013 del Secretario de Estado de Medio Ambiente, por la que se extinguía, por el transcurso del plazo, la concesión del aprovechamiento para la producción de energía eléctrica (antes mencionado)

Al margen de ello el escrito indica que no procede una nueva declaración de utilidad pública del aprovechamiento hidroeléctrico porque este lleva más de 75 años funcionando y en función de unas servidumbres que se impusieron sobre el monte por tiempo indefinido, «claro está mientras permanezca la necesidad por la cual se constituyeron, como ocurre con toda servidumbre: es decir, al servicio del funcionamiento de la Central hidroeléctrica de El Pueyo de Jaca, y por las que se abonó a los Ayuntamientos titulares del monte la correspondiente indemnización tal como se describe en el citado título».

En relación a la aplicación de la disposición transitoria 1ª de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (que antes se ha transcrito), el escrito de la Confederación Hidrográfica dice que del mismo no se deduce, en modo alguno, la necesidad de que tenga que otorgar un nuevo título para legitimar el aprovechamiento hidroeléctrico. En palabras del escrito de la CHE:

> Se trata de constatar si las servidumbres impuestas sirven a una finalidad compatible con el régimen jurídico que resulta de la nueva Ley de Montes. Y sobre esta cuestión es evidente que los aprovechamientos hidráulicos para la obtención de corriente eléctrica siguen siendo amparados y calificados de utilidad pública y legitiman la imposición de servidumbres en los montes de dominio público pues así lo siguen estableciendo las leyes de sector eléctrico vigentes antes y después de la ley de Montes.

Y a estos efectos se citan los arts. 52 de la Ley 54/1997 y 54 de la Ley 24/2013, antes transcritos, y que declaran de utilidad pública «las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica [...]».

En consecuencia:

> Es por ello que la aplicación de la disposición transitoria 1ª de la Ley de Montes a la concesión de la Central Hidroeléctrica del Pueyo debe saldarse con la simple declaración de compatibilidad de las servidumbres existentes sin necesidad de acudir al otorgamiento de ninguna nueva concesión.

Y se extraña el escrito de la Confederación Hidrográfica del Ebro que ahora se pretenda imponer el otorgamiento de una concesión en lugar del mantenimiento de la servidumbre sobre la que ya se indemnizó a perpetuidad a los titulares del monte como se constata con el título de 1925. E indica que la situación es semejante a la imposición de una servidumbre de acueducto, que es lo que en realidad se hizo en 1925.

Por otra parte y con cita de variados preceptos explica el escrito de la Confederación Hidrográfica del Ebro que la reversión que se produce una vez que ha transcurrido el período de 75 años por el que se otorgó el aprovechamiento hidroeléctrico, lo es de todas las instalaciones que forman parte del aprovechamiento, incluyendo los canales y tuberías que transcurren a través del monte, porque en caso contrario no tendría sentido el instituto de la reversión, que obliga al concesionario a mantener las instalaciones en explotación hasta el mismo día de la finalización del aprovechamiento para permitir al Estado que continúe con su explotación. Y ello implica que la servidumbre impuesta en su momento continúa viva, en modo alguno extinguida. A esos efectos se cita legislación histórica (Real Decreto de 10 de noviembre de 1922, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión) y legislación actual, por ejemplo el artículo 56.3 de las normas del Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro, aprobado por Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, que en idéntico sentido que la legislación histórica, dice en el artículo 56.3:

> Al extinguirse el derecho concesional, de conformidad con el artículo 89.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas y en condiciones de funcionamiento la totalidad de las obras e instalaciones que constituyen el aprovechamiento. Tanto cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, y en su caso, las restantes obras del aprovechamiento e instalaciones electromecánicas de la central al objeto de garantizar la reversión en condiciones de explotación.

Frente a ello no se puede exhibir la condición segunda de la autorización de ocupación de los montes que declaraba caducada tal autorización «si lo fuese la concesión que la motiva...». A esos efectos indica que la conexión entre la caducidad de la concesión hidroeléctrica y la caducidad de la autorización de ocupación del monte es una de las cuestiones que se están discutiendo ante la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Aragón en el recurso núm. 115/14-B

que antes se ha indicado. Y añade el escrito, además, que la concesión hidroeléctrica no había caducado sino que se había extinguido por el transcurso del plazo señalando las diferencias que en la legislación de aguas existen entre extinción de una concesión por transcurso del plazo y declaración de caducidad. En todo caso «y al margen de esta discusión terminológica» debe entenderse que la reversión del aprovechamiento hidroeléctrico al Estado debe comprender todos sus elementos. Y concluye el razonamiento indicando que:

> En definitiva, no nos encontramos aquí ante una «concesión», sino ante una autorización para la ocupación del monte por lo que no es sino una servidumbre de acueducto, cuyo establecimiento, en caso de compatibilidad con la protección del monte, no está sometido a plazo.

Añadiendo que:

> [...] lo que se ha extinguido en el presente caso por el transcurso del plazo es la concesión del aprovechamiento hidroeléctrico, no el aprovechamiento hidroeléctrico en sí mismo, que es lo que revierte al Estado, lógicamente para que este pueda seguir explotándolo. Y esto implica una última consideración: es obvio que la ocupación del monte tiene carácter indefinido mientras subsista el aprovechamiento; lo que quiere decir que en el caso en que dicho aprovechamiento dejara de ser objeto de explotación, supondría (entonces sí) la «caducidad» de la autorización de ocupación del monte.

Por lo que:

> En estos términos, el INAGA debería proceder de forma reglada en aplicación de la Disposición transitoria primera de la Ley de Montes de 21 de noviembre de 2003, y tras apreciar lo expuesto, declarar que las servidumbres que afecten a los Montes de Utilidad Pública núm. 280 y núm. 279 relacionados con el Salto Hidroeléctrico de El Pueyo de Jaca, son compatibles con el [sic] su carácter demanial de dichos Montes y con los principios que inspiran esa Ley.

Y finalmente considera improcedente solicitar declaración alguna de utilidad pública ni iniciar trámite alguno para declarar extinguida la autorización de ocupación de los citados montes.

A la vista de este escrito de alegaciones, el Jefe de la Delegación Provincial de Huesca del INAGA, por escrito de 5 de marzo de 2015 requiere a la Confederación Hidrográfica del Ebro para que entregue cuanta documentación posea sobre el estado de litispendencia del asunto.

La Confederación Hidrográfica del Ebro contesta al anterior requerimiento con fecha 27 de marzo de 2015 enviando distinta documentación. Y entre ella aparece el auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 19 de febrero de 2015 en el que se acuerda declarar la falta de competencia del mismo remitiendo las actuaciones a la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Quinto. El siguiente documento que aparece en la documentación recibida en este Consejo Consultivo lleva fecha 15 de junio en su entrada en el INAGA y mediante él la Directora del Servicio Provincial de Huesca del Departamento de Industria e Innovación comunica el Acuerdo de 24 de febrero de 2015 del Gobierno de Aragón «por el que se declara en concreto la utilidad pública de la Central Hidroeléctrica El Pueyo en El Pueyo de Jaca (Panticosa), en la provincia de Huesca. Expediente AT 6/83 de la provincia de Huesca.

El Acuerdo de declaración de utilidad pública de esta Central se inicia por un expositivo en el que se indican los trámites que se han realizado a partir de la solicitud de tal declaración por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro el 20 de noviembre de 2013 (que se ha mencionado en el comienzo del cuarto antecedente). Se indica que la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece en su disposición transitoria segunda que los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley «se tramitarán hasta su resolución por la legislación anterior» (es decir, por lo previsto en la Ley 54/1997 y la normativa reglamentaria que la desarrolla, el Real Decreto 1995/2000, de 1 de diciembre.

Tras ese punto de partida se mencionan los antecedentes normativos de este aprovechamiento, singularmente la Resolución de 8 de julio de 2013 de la Dirección General de Energía y Minas que autorizó la trasmisión de la titularidad de la instalación de la instalación de la central hidroeléctrica de El Pueyo a nombre de la Confederación Hidrográfica del Ebro».

A continuación se narra el trámite de información pública a que ha sido sometida la petición de la Confederación Hidrográfica del Ebro según lo previsto en el artículo 144 del RD1955/2000 y se menciona a quienes han comparecido en ese trámite concluyéndose en el primer punto del acuerdo que se redacta así:

> Declarar en concreto la utilidad pública de la instalación eléctrica de generación, central hidroeléctrica 'El Pueyo' en El Pueyo de Jaca (Panticosa), en la provincia de Huesca, condicionada a que se respeten los derechos de acceso y uso de aquellas instalaciones compartidas con la empresa distribuidora de energía eléctrica y con otras empresas de generación eléctrica, cuyas características principales son:

Y ello da paso a la descripción pormenorizada de sus instalaciones concluyéndose con la siguiente frase:

> En virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en el artículo 56 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre y en el artículo 149 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, la declaración de utilidad pública lleva implícita, en todo caso, la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implica la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa. *Igualmente, lle-*

> *va implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público, o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública* [el resalte tipográfico es nuestro].

Tal acuerdo se publica también en el *BOA* núm. 119 de 24 de junio de 2015. Debe repararse en que el Acuerdo concluye con el ofrecimiento de recurso contencioso-administrativo contra el mismo, ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el plazo de dos meses que, obviamente, ya han transcurrido en el momento en que se aprueba este Dictamen. Se ignora –el expediente remitido no hace referencia a ello– si se ha interpuesto algún recurso contra el mismo.

Con fecha 16 de junio de 2015, el Jefe de la Unidad Técnica II de la Delegación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental en Huesca redacta un llamado «Informe sobre el estado de los expedientes INAGA 220101.44.2013.08166 e INAGA 220101.44.2013.08167, relativos al cambio de titularidad de las infraestructuras de la C.H. 'EL PUEYO' en los MUP's 279 y 280, en el TM de Panticosa a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro».

En este escrito y en su penúltimo párrafo se habla de la consecuencia que determina el Acuerdo en torno a que la declaración de utilidad pública «lleva implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público [...] del municipio», lo cual, dice el documento «contradice lo informado por la Dirección General de Servicios Jurídicos con fecha 10 de noviembre de 2014». Por lo que, en consecuencia:

> [...] ante la complejidad jurídica de la tramitación de los citados expedientes, que trasciende ampliamente el estricto ámbito de la normativa en materia medioambiental y de montes, **se propone** de nuevo una petición de informe jurídico al órgano correspondiente sobre la forma de proceder ante los hechos concurrentes a esta fecha en los expedientes reseñados [el resalte tipográfico está en el documento original].

También el Jefe de la Delegación Provincial del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental a la vista del anterior escrito y en comunicación interna dirigida a la Directora de INAGA, de 6 de julio de 2015, solicita «asistencia jurídica o emisión de dictamen del órgano que corresponda, para poder continuar con la tramitación de los expedientes citados».

Y el escrito que hemos resumido (vid. antecedente de hecho segundo) de la Directora del INAGA de 26 de octubre de 2015, es el que concreta la situación jurídica existente y sirve de base al escrito del Consejero de 26 de octubre de 2015 para solicitar opinión al Consejo Consultivo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

La consulta planteada por el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad hace mención expresa al artículo 16.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, como fundamentador de esta posibilidad de planteamiento. Tal precepto indica que:

> Podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón sobre cualquier otro asunto no incluido en el apartado anterior [que es el que se refiere a las materias en las que cabe solicitar dictamen a título facultativo] cuando, por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente.

El precepto coincide, materialmente, con lo que más sintéticamente expresaba el artículo 57.e) del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio), que establecía la competencia de la Comisión Jurídica Asesora para, a petición del Presidente y de los Consejeros del Gobierno de Aragón, emitir dictámenes a título facultativo sobre «otros asuntos de interés para el Presidente y los Consejeros».

La competencia para emitir este Dictamen, en función de lo previsto en los arts. 19 y 20 de la Ley 1/2009, corresponde a la Comisión.

II

En una materia como la que se trata, la referencia al cumplimiento de los trámites formales, o sea, a las cuestiones de competencia y procedimiento, tiene, al contrario de lo que suele suceder en el resto de los dictámenes cuya competencia de emisión corresponde a este Consejo Consultivo, una importancia nula. En efecto: en el caso de las consultas sobre asuntos de interés del Presidente o de los Consejeros, no hay ningún procedimiento previo que haya debido ser seguido o respetado por el órgano de la administración activa que se ha dirigido a nosotros ni tampoco debe dedicarse atención especial a la regularidad jurídica de la forma de intervención de quienes lo hayan hecho previamente. Y ello porque en una consulta como la actual, lo único que debe haber sucedido es la formulación de una pregunta por el órgano legitimado y, al tiempo, que la misma vaya acompañada de la documentación necesaria para que el Consejo Consultivo pueda emitir su Dictamen, o que dicha documentación se entregue a requerimiento de este.

En esas circunstancias, debemos constatar que la pregunta ha sido formulada por quien tiene competencia para ello, como es el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón y va acompañado de la documentación producida en el marco de los dos procedimientos administrativos que se están desarrollando en el seno del INAGA y a los cuáles se refiere la consulta. Ello es suficiente para que pueda emitirse una respuesta en términos jurídicos.

III

En los antecedentes de hecho se ha resumido una compleja problemática surgida en torno a dos procedimientos administrativos tramitados por el INAGA y en relación a los cuales se han cruzado posturas de distintas Administraciones, informes de contenido diverso e, incluso, se encuentra pendiente de sentencia un proceso ante la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional según resulta de documentación presente en el expediente remitido. Y en relación a esta última información debe notarse que se nos pide opinión jurídica que, de alguna forma, deberá ser también objeto de trato por esa futura sentencia, cuando llegue a aparecer. Eso quiere decir que debemos declarar expresamente que sometemos la opinión que en este momento se emita al posterior juicio que los Tribunales puedan sostener sobre el particular. Parece obvio decirlo, pero es necesario hacerlo.

Sin embargo, el hecho de que cuestiones relativas a lo que aquí se trata puedan ser objeto en el futuro de un pronunciamiento judicial no es suficiente motivo para que dejemos de responder a la consulta planteada. Baste para ello con indicar que la Administración de la Comunidad Autónoma no es parte en ese proceso que tiene como recurrente a los propietarios de los montes catalogados a que se refiere la consulta (el Ayuntamiento de Panticosa y el Quiñón del mismo nombre) y como Administración recurrida, a la General del Estado. En ese marco conflictual el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad se dirige al Consejo Consultivo de Aragón pidiendo opinión jurídica para el desarrollo de competencias propias de la Comunidad Autónoma no, obviamente, de las de otras Administraciones (aunque puedan ser afectadas por la actuación de la Comunidad Autónoma que, hipotéticamente, se derive de este Dictamen) y ante una situación en la que se ha producido un Acuerdo del Gobierno de Aragón cuyo contenido se juzga contrario a un informe anterior de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que había llevado al INAGA a actuar en una determinada dirección que ahora ve desautorizada.

Como del Acuerdo del Gobierno de Aragón se deducen conclusiones distintas a las derivadas del informe de la Dirección General citada, se nos pide opinión debiendo apuntar por nuestra parte que no se advierte en el expediente recibido en este Consejo que la Dirección General tuviera intervención alguna en la tramitación del Acuerdo del Gobierno de Aragón, luego no puede apreciarse incoherencia en la actuación de este órgano administrativo que sólo se ha pronunciado una vez sobre la problemática referida.

IV

Como se decía en la anterior consideración jurídica el expediente recibido (en realidad se trata de dos expedientes, relativos a montes catalogados distintos pero unidos en la misma problemática de ser soporte de un aprovechamiento hidroeléctrico y, por tanto, los expedientes son idénticos en su configuración y por ello solo hemos resumido en los antecedentes la documentación existente en uno de ellos) denota una realidad compleja que tenemos que intentar simplificar en la medida de lo posible a fin de que podamos explicitar una clara respuesta en relación a la problemática planteada.

Esta problemática podríamos resumirla en relación a algunas preguntas: ¿Cuáles son los efectos jurídicos que deben deducirse de la declaración por el Gobierno de Aragón de utilidad pública de un aprovechamiento hidroeléctrico en su día concedido por el Estado y que ha revertido a la Administración General del Estado –Confederación Hidrográfica del Ebro– que continúa con su explotación teniendo en cuenta que las instalaciones de ese aprovechamiento se encuentran incluidas en buena medida en unos montes que la modificación del régimen jurídico forestal estatal habida en 2003 califica como de dominio público?

Y más en concreto: ¿la declaración de utilidad pública realizada por el Gobierno de Aragón implica que la autorización en su día otorgada de ocupación del ahora dominio público forestal continúa desarrollando legítimamente sus efectos –conociéndose, como se conoce, que el aprovechamiento hidroeléctrico sigue en explotación, aunque ahora bajo la titularidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro– aunque ahora se vería sustituida por una nueva autorización implícita en la citada declaración? O, por el contrario y al margen de tal Acuerdo, ¿la aplicación de la legislación de montes de 2003 obligaría a la Administración a juzgar sobre la compatibilidad del aprovechamiento hidroeléctrico revertido a la Administración General del Estado con las finalidades a cumplir por los montes con la posibilidad de que en el desarrollo de ese juicio la Admi-

nistración competente sobre su gestión –la autonómica aragonesa a través de la entidad de derecho público INAGA– pudiera decidir que no había tal compatibilidad? Declaración de incompatibilidad que, obviamente, abriría una problemática susceptible de engendrar nuevos conflictos como bien puede imaginarse.

La lectura y consideración atenta de estas preguntas posiblemente llevará a la convicción de quien las lea de que más allá de la compleja y concreta tramitación que denotan los antecedentes, en realidad hay un fondo subyacente a la problemática planteada que es el de la aplicación de legislaciones sectoriales diversas de distintas épocas también: la que regula el aprovechamiento hidroeléctrico y la relativa a los montes; y la necesidad consiguiente de que se realice una aplicación del ordenamiento jurídico que sea compatible, armónica, con las prescripciones que puedan derivarse de ambas teniendo en cuenta, sobre todo, las reglas de relación que entre dichas legislaciones puedan establecerse legítimamente.

En ese sentido comencemos por analizar lo que indica la legislación que se refiere al aprovechamiento hidroeléctrico. Esta podemos descomponerla en dos legislaciones: la relativa a las aguas y la propia del sector eléctrico.

V

La legislación de aguas tiene hoy su soporte fundamental en el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA en adelante), con múltiples modificaciones posteriores, si bien ninguna de ellas afecta a la problemática que debemos tratar.

En la legislación de aguas y en relación a la consulta sobre la que debemos emitir opinión tenemos que observar prescripciones en relación a dos de las cuestiones que se encuentran en el supuesto sobre el que dictaminamos: la regulación de la extinción concesional y la problemática –relacionada estrechamente con la anterior– de la reversión de las obras afectas a la concesión que se extingue.

En relación a la extinción de las concesiones el artículo 53 TRLA y bajo la rúbrica de la «extinción del derecho al uso privativo» regula en su apartado 1 letra a) el supuesto del «término del plazo de su concesión» que es lo que aquí ha sucedido dado que el otorgamiento de la concesión (de 21 de septiembre de 1926) se hizo por un plazo de 75 años que ya transcurrieron. Consiguientemente, la Resolución ministerial de 29 de mayo de 2013 declaró la extinción de dicha concesión acompañándola de una serie de prescripciones que luego referiremos.

Pero como ha sido en algún momento controvertido a lo largo del procedimiento administrativo, queremos indicar también que otra forma de declarar extinguida una concesión es, según la letra b) del mismo artículo 53.1 TRLA, la «caducidad de la concesión en los términos previstos en el artículo 66», artículo 66 que hace referencia a una conducta del concesionario contraria a los principios de la concreta concesión o a la simple dejación por determinado tiempo de la explotación del aprovechamiento. Por lo tanto, la caducidad concesional, en el marco del TRLA, se fundamenta en una previa conducta personal del concesionario contraria a lo previsto en las normas aplicables y por remisión de ellas, a la concesión; podríamos decir, por ello, que la caducidad tiene un cierto aspecto sancionatorio (no afirmamos, en modo alguno, que estemos ante una sanción administrativa), castigador de una conducta que el ordenamiento juzga impropia y en cuanto tal plenamente distinguible de la declaración de extinción de una concesión por el transcurso del plazo. Eso lleva consigo como consecuencia lógica, que haya que instruir un procedimiento para declarar la caducidad y que en el marco del mismo deba escucharse (trámite de audiencia) al concesionario presuntamente incumplidor, lo que debe considerarse como una garantía para quien puede sufrir como consecuencia de tal procedimiento si se declara la caducidad, una disminución en el contenido de sus derechos patrimoniales. Eso no sucede de esa manera sucintamente narrada, en la declaración de la extinción de una concesión por el transcurso del plazo, supuesto en el que lo que debe apreciar la Administración es, precisamente, el transcurso de ese plazo y como lógica consecuencia de esa previa apreciación, deberá decidir también sobre la extensión que va a tener la reversión de las obras.

Por ello cuando la autorización de ocupación de los bienes otorgada en 1925 se refiere a que la misma se entiende otorgada por tiempo ilimitado pero caducará cuando también lo haga la concesión que le sirve de origen (la concesión del aprovechamiento hidroeléctrico) puede plantearse en términos puramente semánticos que si la caducidad tal y como refleja ese documento equivale a la caducidad en los términos utilizados por el TRLA de 2001, en modo alguno la primitiva autorización de ocupación del monte habría caducado sino que hoy seguiría vigente dado que la Administración no procedió en 2013 a declarar caducada la concesión sino a establecer que la misma se había extinguido por el transcurso del plazo. Con lo cual y si siguiéramos al pie de la letra esta interpretación, buena parte de la problemática planteada en este dictamen estaría ya resuelta, puesto que la autorización de ocupación del monte otorgada en 1925 seguiría existente sin la más mínima duda y no habría lugar, por tanto, a plantear si la actual declaración de utilidad pública otorgada por el Gobierno de Aragón en su Acuerdo de 24 de febrero de 2015 ya llevaba implícita la autorización de ocupación y en qué términos. Y todo ello para no concluir en que sobre el mis-

mo monte existirían, en ese caso, dos autorizaciones de ocupación, una expresa y otra implícita en otro acto administrativo, cosa que raya los límites, bastante amplios por otra parte, de la racionalidad.

Aun cuando, como decimos, podría haber argumentos para resolver la cuestión por este camino no lo vamos a hacer en cuanto que también en términos semánticos podría aducirse que en nuestro ordenamiento jurídico el término «caducidad» no es siempre utilizado de la forma como lo hace la legislación de aguas. A esos efectos puede recordarse el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que cuando regula la extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales refleja que una de las causas de ello es la «caducidad por vencimiento del plazo» [letra c) del precepto citado]. Obviamente que a partir de este punto el razonamiento jurídico podría continuar dando preferencia de aplicación a la norma especial (TRLA) sobre la norma general (Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), principio tradicional en la interpretación jurídica que abocaría al mismo resultado que ya hemos señalado, pero camino sobre el que preferimos no proseguir.

[Obviamente este camino indagatorio llevaría también a plantearnos el significado del término «caducidad» en la legislación histórica de aguas y su comparación con la presente, camino sin duda excitante en términos de investigación histórico-jurídica pero, probablemente, muy poco apropiado para las exigencias del problema planteado].

Y no lo vamos a hacer porque hay métodos más seguros y sin discusión para alcanzar un determinado resultado que en el plano jurídico goce de todas las bendiciones posibles. Por ello continuaremos examinando el conjunto del ordenamiento jurídico aplicable (tarea con algún punto de complicación pues nos encontramos ante normas relativas a distintos sectores materiales de intervención administrativa, de diferentes épocas y sin derogaciones ni remisiones formales entre los distintos textos a considerar) para llevar a cabo su interpretación armónica que es lo que perseguimos.

En esos términos y siguiendo con el examen de la legislación de aguas debemos considerar cómo se regula la consecuencia capital de la declaración de extinción concesional, como es la de la reversión a la Administración concedente de las obras vinculadas al aprovechamiento.

En el TRLA esta cuestión está tratada en el artículo 53.4 que indica lo siguiente:

> Al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la Administración competente gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional.

Como es bien fácil observar, la reversión regulada por el TRLA se refiere de forma expresa únicamente a las obras construidas «dentro del dominio público hidráulico» lo que en el caso de este aprovechamiento hidroeléctrico (y de tantos otros aprovechamientos hidráulicos, apuntémoslo) dejaría sin efecto la mayor parte del mismo, pues obras muy importantes para su explotación están situadas fuera de ese dominio público hidráulico, precisamente en el dominio público forestal (los montes catalogados a que se refieren los dos procedimientos administrativos desarrollados). Con lo que la consecuencia sería, entonces, que la reversión limitada de esta forma, haría imposible la continuación del aprovechamiento por parte del Estado (o su otorgamiento a un tercero) so pena de construir nuevas instalaciones (duplicar la construcción de algo ya existente, hecho ciertamente extravagante). Ello, además, no ha sido nunca el contenido de la regulación del hecho reversional (que no opera, obviamente, sólo en el ámbito de la legislación de aguas y de los aprovechamientos regulados por ella).

Pero observemos que el artículo 53.4 afirma que, además, hay que tener en cuenta para la reversión «el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional». Y es en ese documento donde por la remisión producida en la condición 6ª del título concesional al Real Decreto de 19 de noviembre de 1922 que modifica el artículo 3 del Real Decreto de 14 de junio de 1921, que queda redactado así: «En todos los casos al expirar el plazo de la concesión revertirán gratuitamente al Estado y libres de cargas todos los elementos que constituyen el aprovechamiento, desde las obras de embalse, derivación o toma hasta el desagüe en el cauce público, comprendiendo la maquinaria productora de la energía y las obras, terrenos y edificios destinados al mismo aprovechamiento. Se incluirá también en la reversión gratuita todo cuanto se haya construido sobre el terreno de dominio público cualquiera que sea su destino», se soluciona el problema planteado.

La reversión de un aprovechamiento hidroeléctrico implica la del conjunto de tal aprovechamiento para que pueda ser objeto de explotación por parte del Estado, si lo desea (ese deseo de explotación por el Estado se desarrolla en el artículo 89.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, con múltiples modificaciones posteriores pero no en el precepto que citamos). Por eso la Resolución ministerial de 29 de mayo de 2013 enumera los bienes objeto de reversión y acuerda también «otorgar a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro autorización especial para la explotación de la central hidroeléctrica de El Pueyo» y de forma coherente con todo lo anterior se acuerda modificar la actual inscripción del Registro de Aguas que deberá quedar redactada conforme a lo que indica la Resolución».

Tal principio de reversión total de las obras existentes en el dominio público y en una concesión está también presente en el artículo 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que citamos como una aportación adicional a las ya claras conclusiones provenientes del TRLA en relación con la concesión otorgada en 1926.

Por lo demás podemos añadir que en las normas del Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro aprobado por Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, se conecta en el artículo 56.3 con el sentido histórico de la reversión concesional y se contiene un artículo plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa:

> Al extinguirse el derecho concesional, de conformidad con el artículo 89.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas y en condiciones de funcionamiento la totalidad de las obras e instalaciones que constituyen el aprovechamiento. Tanto cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, y en su caso, las restantes obras del aprovechamiento e instalaciones electromecánicas de la central al objeto de garantizar la reversión en condiciones de explotación.

[Precepto capital que sin perjuicio de su completa legitimidad jurídica, pareciera hasta específicamente pensado para resolver la problemática presente en supuestos como este y que, probablemente, no se limita en su extensión al de la Central de 'El Pueyo'].

Y de forma enteramente congruente con lo que se indica puede verse la Resolución de 8 de julio de 2013, de la Dirección General de Energía y Minas (del Gobierno de Aragón) por la que se autorizó la transmisión de la titularidad de la instalación central hidroeléctrica de 'El Pueyo' a nombre de la Confederación Hidrográfica del Ebro» (resolución no presente en el expediente que nos ha enviado el INAGA pero conocida por él dado que alegó sobre la misma en función de lo que se indica en el expositivo del Acuerdo de 24 de febrero de 2015 del Gobierno de Aragón) con lo que se cerraba el círculo de condiciones para que la Confederación Hidrográfica del Ebro continuara legítimamente con la explotación de la central contando con las instalaciones revertidas a la Administración General del Estado y con la Resolución de 29 de mayo de 2013 que le autorizaba a continuar la explotación.

La legislación de aguas nos permite apreciar, por tanto un contenido de la reversión por extinción concesional que supone el paso al Estado (Administración concedente) en condiciones de explotación del conjunto de obras e instalaciones del aprovechamiento (en este caso hidroeléctrico) para que la entidad correspondiente del Estado (en este caso la Confederación Hidrográfica del Ebro) pueda llevar a cabo, si lo desea, su explotación, habiendo sido autorizada a ello

la Confederación por la Resolución de 29 de mayo de 2013 ya citada. Pero como parte de las instalaciones del aprovechamiento se encuentran en un monte catalogado, debemos continuar con nuestro examen de la legislación sectorial, para observar si deben cumplirse requisitos adicionales para que esa explotación por parte del Estado a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro –perfectamente posible según la legislación de aguas–, tenga lugar.

VI

Y lo que vamos a hacer a continuación en este apartado es proceder al examen de la legislación propia del sector eléctrico en la que, como se recordará de lo expuesto en los antecedentes, ha habido en relativamente poco tiempo una sucesión de Leyes (Ley 54/1997 y Ley 24/2013, ambas tituladas «del sector eléctrico») habiendo la segunda de ellas derogado a la anterior y estableciéndose una discrepancia (presente en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón y en otro sentido en el Acuerdo de 24 de febrero de 2015 del Gobierno de Aragón) sobre su respectiva aplicabilidad. En ambas leyes se presenta la declaración de utilidad pública de la instalación eléctrica y sus efectos, como clave para resolver la cuestión planteada.

Pero antes de ello es conveniente recordar –como se podrá apreciar en el resumen de la documentación que se ha realizado en los antecedentes– que ha habido vacilaciones en la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre el particular, puesto que en alguno de sus documentos se solicita expresamente dicha declaración de utilidad pública y en otros se dice que no era precisa la misma puesto que los efectos de la autorización de la ocupación de los montes otorgada en 1925, seguirían produciéndose indefinidamente (igual que sucede con la servidumbre de acueducto con la que algún escrito de la Confederación Hidrográfica del Ebro compara la autorización de ocupación) y, por tanto, no sería necesario obtener una distinta. Recordamos esto como muestra de las dificultades objetivas en el análisis de un ordenamiento jurídico que ha variado sobremanera –como no podría ser de otra forma, apuntamos– en el marco de una concesión de tal amplitud temporal, 75 años.

Pues bien, tanto la Ley 54/1997 (arts. 53 y ss.) como la Ley 24/2013 (arts. 54 y ss.) regulan la posibilidad de que las instalaciones de producción de energía eléctrica se declaren de utilidad pública previa solicitud del interesado. Ello lleva consigo la práctica de un procedimiento administrativo que antes y ahora (en función de lo que indica la disposición transitoria primera de la Ley 54/2013) está normado en los arts. 143 y ss. del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciem-

bre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. La diferencia entre ambos textos legales es que para la Ley 54/1997 el otorgamiento de la declaración de utilidad pública «llevará implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas o de uso público, propios o comunales de la comuna o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública» (art. 54.2) mientras que en el caso de la Ley 24/2013 el otorgamiento de la declaración de utilidad pública «supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinan, para el establecimiento paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público [...]» (y continúa con la misma dicción de la Ley 54/1997 debiendo advertir que en ambos casos los resaltes tipográficos son nuestros).

Aun cuando la forma de aplicación de una u otra Ley es clara según el ordenamiento jurídico y luego nos referiremos a ello, tampoco apreciamos diferencias de raíz (o sea, radicales) entre ambos preceptos. En el primer caso no hace falta una autorización singular porque está implícita en la declaración de utilidad pública, pero en el segundo se tiene derecho a que se otorgue tal autorización, expresión enormemente precisa sobre su significado («derecho a»), máxime si se tiene en cuenta además que el artículo 149.3 del Real Decreto 1955/2000 (no mencionado, curiosamente, en la documentación presente en los dos procedimientos administrativos que se nos han hecho llegar), después de referir en los apartados 1 y 2 los efectos de la declaración de utilidad pública en la línea que ya conocemos, indica que:

> *Para la imposición de servidumbre de paso sobre los bienes indicados en el apartado anterior y montes de utilidad pública, no será necesario cumplir lo dispuesto sobre imposición de gravámenes en dichos bienes en las correspondientes Leyes de Patrimonio y de Montes, sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes* [el resalte tipográfico es, obviamente, nuestro].

O sea, que la pretendida consideración de la legislación de montes para modular la posible aplicación de la Ley 54/2013 (la que «sólo» refiere el derecho al otorgamiento de la autorización) que es lo que sirve de base para el conflicto que nos ocupa (luego volveremos sobre la legislación forestal) no puede ni siquiera plantearse porque está excluida *ab initio* su aplicación por un Real Decreto que está vigente y que la disposición transitoria primera de la Ley 54/2013 dispone su aplicación hasta que se sustituya por otro.

Pero es que, además y en todo caso, dados los términos del ordenamiento jurídico no es la Ley 24/2013 la aplicable al supuesto que nos ocupa sino la

54/1997 como fácilmente se deduce de lo regulado en la disposición transitoria segunda de la Ley 24/2013 que bajo la rúbrica «expedientes de instalaciones eléctricas en tramitación» transcribimos a continuación:

> **1.** Los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se tramitarán hasta su resolución conforme a la legislación anterior.
>
> **2.** Los procedimientos referidos en el apartado precedente seguirán siendo tramitados hasta su resolución por la Administración u organismo regulador que fuese competente con arreglo a la legislación anterior, al que corresponderá igualmente la resolución de los recursos que, en su caso, pudieran interponerse.

Clara opción de la Ley 24/2013 para la aplicación de la anterior legislación a cualquier procedimiento iniciado con anterioridad a su entrada en vigor debiendo hacer constar aquí dos hechos decisivos, unidos al también capital de que en el presente supuesto no nos encontramos ante un procedimiento de «autorización de instalaciones eléctricas», puesto que la autorización ya estaba dada con anterioridad:

a) Primero, que la declaración de utilidad pública puede considerarse como un paso previo a la tramitación de la autorización de las instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas. Vid., a título de prueba, la configuración del Título IX de la Ley 24/2013, con rúbrica «autorizaciones, expropiación y servidumbres» y cuyo artículo 53 se dedica a la autorización de dichas instalaciones regulándose justo a continuación, en los arts. 54 y ss. la declaración de utilidad pública de dichas instalaciones, su solicitud y sus efectos. Está claro que la solicitud de la declaración de utilidad pública se realizó por la Confederación Hidrográfica del Ebro antes de que cesara la vigencia de la Ley 54/1997.

b) Segundo, que esa solicitud la realizó una entidad, la Confederación Hidrográfica del Ebro, a favor de la cual se autorizó por Resolución de 8 de julio de 2013 de la Dirección General de Energía y Minas la transmisión de la titularidad de la instalación de la central hidroeléctrica de 'El Pueyo'. (Como ya hemos recordado antes, esta resolución no se encuentra en los expedientes remitidos por el INAGA a este Consejo Consultivo aun cuando consta en el Acuerdo de 24 de febrero de 2015 que la delegación provincial de Huesca del INAGA alegó en el procedimiento que condujo a la adopción del citado Acuerdo).

Es decir, que la declaración de utilidad pública se realizó a solicitud de quien ya era titular de la citada instalación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 24/2013, y también se realizó con anterioridad a dicha entrada en vigor la solicitud de declaración de utilidad pública. La aplicación de la Ley 54/1997 es, por tanto, indubitable y debe recordarse que en la misma la declaración de utilidad pública llevaba implícita consigo la autorización de ocupación de bienes como los montes como los controvertidos en el presente caso. No es necesario, por tanto, realizar ningún procedimiento de otorgamiento de tal au-

torización (o de otro título habilitante) tal y como se ha planteado en alguna documentación recibida.

Se comprenderá, por tanto, que cuando hemos planteado la cuestión de si la autorización otorgada en 1925 seguía vigente por cuanto no se había producido una caducidad concesional (lo que había producido una extinción de la autorización) sino una extinción por el transcurso del plazo concesional (lo que hubiera llevado consigo la pervivencia de la autorización), hemos preferido dejar la cuestión por irresuelta por la sencilla razón de que la aplicación conjunta del significado institucional de la reversión (entrega de todas las instalaciones vinculadas al aprovechamiento y existentes tanto en el dominio público hidráulico como en el dominio público forestal a la Administración concedente para que, si es su deseo, continúe con la explotación) unido al efecto de la declaración de utilidad pública (que lleva implícita la ocupación del monte afectado), permitía resolver la cuestión sin entrar en cuestiones en el fondo de semántica jurídica y/o de investigación histórica, y dudosas en las conclusiones que sólo de ellas puedan extraerse.

Mientras que del ordenamiento que ahora hemos utilizado, las conclusiones a extraer son contundentes.

Planteemos a continuación el sentido que puede tener la apelación que se ha producido en alguna documentación enviada a este Consejo Consultivo, a la legislación forestal, teniendo en cuenta las novedades presentes respecto a la legislación tradicional en la nueva Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

VII

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, llevó a cabo un notable giro sobre la configuración jurídica de los montes en el derecho anteriormente vigente (Ley de Montes de 1957) al calificar como de dominio público forestal, entre otros, a los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública [cfr. art. 12.1. a)], inclusión en el Catálogo que es la característica de que gozan los montes sobre los que se ubica parte del aprovechamiento hidroeléctrico (los numerados como 279 y 280 en el término Municipal de Panticosa, en la provincia de Huesca).

Esa calificación como de dominio público forestal tiene diversas consecuencias en la citada Ley 43/2003 que ahora no interesan al caso. Pero sí debemos referirnos a la disposición transitoria primera, rotulada como «servidumbres en montes demaniales», que ha tenido un considerable peso en el informe

de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y también con anterioridad en distintas resoluciones del INAGA. Este es su contenido:

> Las Administraciones gestoras de los montes que pasen a integrar el dominio público forestal revisarán, en el plazo de 10 años desde la entrada en vigor de esta ley, las servidumbres y otros gravámenes que afecten a estos montes, para garantizar su compatibilidad con su carácter demanial y con los principios que inspiran esta ley.

De esta disposición deduce el informe de la citada Dirección General que conforme a la misma se debería desarrollar el procedimiento que condujera al otorgamiento de la autorización de ocupación del monte (concesión en el citado informe, al aplicar lo previsto en la Ley 43/2003). Con lo que se está afirmando la posibilidad de que la autorización a la que se tiene derecho según la Ley 24/2013 cuando se obtiene la declaración de utilidad pública, pudiera no ser negada de forma discrecional, pero sí podría ser rechazado su otorgamiento si dicha autorización (o concesión) no era compatible con su carácter demanial.

Esta opinión pensamos que está equivocada por varias razones.

La primera de ellas porque no es la Ley 24/2013 la aplicable, sino la 54/1997, para la que la autorización de ocupación del monte está implícita en la declaración de utilidad pública, todo ello conforme al desarrollo que sobre la cuestión hemos llevado a cabo en la anterior consideración jurídica.

Pero es que, además y al margen de esa capital razón, de la disposición transitoria primera no pueden deducirse, en modo alguno, tales consecuencias. Veamos las razones de ello.

Lo que en realidad ordena la disposición citada es que las Administraciones competentes (en nuestro caso la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que tiene competencias exclusivas para ello en función de lo previsto en el artículo 71. 20 del Estatuto de Autonomía de 2007 y el desarrollo normativo ordinario posterior presente en la Ley de Montes de 2006) lleven a cabo al margen de cualquier procedimiento autorizatorio existente, una revisión de las servidumbres y otros gravámenes existentes. No consta en el expediente recibido que en relación a estos dos montes concretos se procediera durante esos diez años a que se refiere la disposición a tal proceso de revisión o, al menos, no hay constancia en los expedientes recibidos del cumplimiento de tal obligación legal por parte del INAGA (que es, dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma, la entidad de derecho público competente para ello); tampoco existe constancia de que el cumplimiento de tal obligación fuera instado por parte de los titulares de los montes (el Ayuntamiento de Panticosa y el Quiñón de Panticosa).

Pero es que, además, y dejando al margen la espinosa cuestión de si dados los términos expresos de la disposición transitoria primera, las Administraciones competentes habrían perdido tal competencia de revisión una vez pasados

esos diez años, en ningún caso puede inferirse de la misma el hecho de que cualquier autorización (en la vieja terminología) que exista en esos montes deba transformarse en concesión.

Lo que hace esa disposición transitoria primera es mostrar el interés del legislador porque la característica de dominio público con la que ahora se rodean a los Montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, tenga trascendencia desde la perspectiva demanial y no se quede en una mera declaración de intenciones. De alguna forma esa actuación de la Administración competente debería traducirse en esos diez años en un pronunciamiento de compatibilidad, o incompatibilidad, de las servidumbres existentes con el carácter demanial y, en este segundo caso, sacarse las consecuencias correspondientes.

No consta, como decimos, que el INAGA haya procedido a tal actuación durante esos diez años o, quizá, lo hizo y no observó ninguna característica contraria al carácter demanial, por lo que no llevó a cabo ningún tipo de actuaciones. Si se hubiera dado este hecho y aplicáramos a este supuesto, analógicamente, las premisas del silencio administrativo presentes en la legislación básica de procedimiento administrativo deberíamos concluir en tal resultado, al menos desde el punto de vista de la lógica jurídica, que en un supuesto en el que debe discurrirse conforme a las premisas de tal lógica, no es cuestión irrelevante, ni mucho menos. En todo caso lo que sí es cierto es que el máximo órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno, ha llevado a cabo mediante su Acuerdo de 24 de febrero de 2015 un pronunciamiento de plena compatibilidad dado que ha declarado como de utilidad pública el aprovechamiento hidroeléctrico ubicado en parte en dichos montes y, consiguientemente, considerado implícita en dicha declaración la autorización de ocupación y todo ello deduciendo lo procedente de la Ley 54/1997 que, como ya hemos indicado, es la aplicable a este supuesto.

Eso quiere decir que aun fuera del tiempo de los diez años indicados por la Ley 43/2003, de Montes, la Administración de la Comunidad Autónoma a través de su órgano supremo, el Consejo de Gobierno, ha llevado a cabo un pronunciamiento expreso de compatibilidad y deducido del mismo las consecuencias correspondientes.

Con esta consideración concluye el examen de la problemática jurídica presente en este supuesto y podemos proceder a establecer las pertinentes conclusiones.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

1. El aprovechamiento hidroeléctrico 'El Pueyo' en El Pueyo de Jaca (Panticosa), en la provincia de Huesca, está legítimamente declarado por el Gobierno de Aragón como de utilidad pública.

2. Consiguientemente y en función de lo previsto en la normativa aplicable a este supuesto (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, art. 54.2), tal declaración lleva implícita la autorización de ocupación de los Montes catalogados núms. 279 y 280 Término Municipal de Panticosa, de la provincia de Huesca, donde se ubican parte de las instalaciones de la central. De esta forma se continuarían los efectos de la autorización de ocupación otorgada primitivamente en el año 1925.

3. No es necesario, por lo tanto, que por el INAGA se tramite ningún tipo de autorización o concesión bastando con que tome nota a los efectos pertinentes de la declaración de utilidad pública realizada por el Gobierno de Aragón en su Acuerdo de 24 de febrero de 2015 y de los efectos implícitos en la misma en relación a la problemática tratada.

En Zaragoza, a quince de diciembre del año dos mil quince.

Acuerdo 94/2015

De 26 de octubre de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por Servicios Securitas, SA, frente a su exclusión del procedimiento de licitación denominado «Servicio de control, atención al público y auxiliar de producción de Salas de Exposiciones, Museos y Centro de Historias, dependientes del Servicio de Cultura, y de otras instalaciones del Servicio de Patrimonio e Historia Cultural del Ayuntamiento de Zaragoza», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de marzo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante *DOUE*), así como en el Perfil de contratante, anuncio de licitación relativo al procedimiento de adjudicación denominado «Servicio de control, atención al público y auxiliar de producción de Salas de Exposiciones, Museos y Centro de Historias, dependientes del Servicio de Cultura, y de otras instalaciones del Servicio de Patrimonio e Historia Cultural del Ayuntamiento de Zaragoza», contrato de servicios tramitado mediante procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación, y un valor estimado de 760.500,70 euros, IVA excluido.

El 27 de marzo de 2015 se publicó en el *DOUE* anuncio rectificativo, para incorporar una nueva cláusula al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas (en adelante PCAPE) de la licitación, relativa a las condiciones especiales de ejecución del contrato.

SEGUNDO. El apartado d) del PCAPE establece lo siguiente:

> **d) Presupuesto de licitación**
>
> El presupuesto estimado máximo es de 330.652,48€, al que se adicionará el 21% de IVA (69.437,02€), lo que supone un total de 400.089,50€, atendida la duración inicial del contrato de dos años.

El tipo de licitación se establece en los siguientes precios unitarios hora:

Precio/horas Precio/horas

TIPO	SIN IVA	CON IVA
PA-1 Auxiliar hora diurna	9,78€	11,83€
PA-2 Auxiliar hora nocturna	11,33€	13,71€
PA-3 Auxiliar de producción	16,08€	19,46€

Por su parte, el apartado k) del PCAPE señala:

k) Criterios de valoración

1. Criterios objetivos (57 puntos)

Oferta económica.

CRITERIO DE PONDERACIÓN DE LOS PRECIOS UNITARIOS:

- PA-1 Precio hora Auxiliar Sala diurna: 84%
- PA-2 Precio hora Auxiliar Sala nocturna: 1%
- PA-3 Precio hora Auxiliar de producción: 15%

Se aplicará la fórmula siguiente, para cada oferta presentada, (Of)

$$Of = \frac{(PA\text{-}1 \times 1{,}84) + (PA\text{-}2 \times 1{,}01) + (PA\text{-}3 \times 1{,}15)}{100}$$

Corresponderá la puntuación máxima a la mejor oferta económica presentada, atribuyendo la puntuación al resto de ofertas en proporción inversa a esta primera oferta. Se aplicará la fórmula de valoración:

$$P = \frac{(57 \times min)}{Of}$$

Donde *P* es la puntuación obtenida; *min* es la oferta mínima y *Of* la oferta correspondiente al licitador que se valora.

TERCERO. En el procedimiento convocado presentaron propuestas once licitadores, entre ellos la recurrente. La apertura del sobre 1, documentación administrativa, tuvo lugar el 22 de abril de 2015. La apertura del sobre 2, que contiene la documentación ponderable mediante juicio de valor, el 14 de mayo de 2015. Consta en el expediente un informe de evaluación de las ofertas, emitido por el Jefe de Servicio de Cultura, el 10 de julio de 2015, que hace suyo la Mesa de contratación, en su reunión de 3 de septiembre de 2015.

La Mesa de contratación se reúne nuevamente el 9 de septiembre de 2015 y, en acto público, da cuenta de las puntuaciones obtenidas por los diez licita-

dores que continúan en el procedimiento, y procede a la apertura del sobre 3, que contiene la documentación evaluable mediante fórmulas. En ese momento, advierte la Mesa de contratación, que la proposición económica presentada por la empresa SERVICIOS SECURITAS, SA, no se atiene al modelo de proposición económica que figura en el PCAPE, ya que ha ofertado un precio global sin el desglose de los precios hora de cada tipo de personal exigido, y sin que puedan deducirse estos precios de la cantidad global ofertada. La Mesa acuerda la exclusión de la licitadora del procedimiento por este motivo.

Todas estas circunstancias se acreditan en las Actas de las sesiones de la Mesa de contratación.

CUARTO. El acuerdo de exclusión se remite a SERVICIOS SECURITAS, SA, el 24 de septiembre de 2015. Consta en el expediente que un representante de esta empresa ejerció su derecho de vista del expediente, el 8 de octubre de 2015.

La Mesa de contratación, en su reunión de 6 de octubre de 2015, y a la vista del informe de valoración global de 29 de septiembre de 2015, del Jefe del Servicio de Cultura, eleva propuesta de adjudicación del contrato a favor de CLECE, SA, al ser la oferta económicamente mas ventajosa para los intereses municipales.

QUINTO. El 13 de octubre de 2015 tiene entrada, en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Enrique Paris Vidal, en nombre y representación de SERVICIOS SECURITAS, SA (en adelante SECURITAS), frente a su exclusión del procedimiento.

El recurso alega y fundamenta su interposición en la nulidad de pleno derecho, en los términos previstos en el artículo 61.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), de la fórmula que se sigue para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa. Considera que la fórmula es errónea, ya que no permite encontrar la oferta económicamente más ventajosa, puesto que no respeta la ponderación establecida para las horas licitadas, y da lugar a que ofertas menos ventajosas en su conjunto obtengan, sin embargo, mayor puntuación.

Añade que, sin perjuicio de interponer el recurso dentro del plazo previsto en el artículo 44.2 TRLCSP, al tratarse de un acto nulo, no produce efectos y por tanto no está sujeto a plazo de prescripción.

Por todo lo cual solicita, se acuerde anular el acto de exclusión y, de manera derivada, se acuerde la nulidad del apdo. k) del PCAPE de la licitación. Solicita, además, la suspensión cautelar del procedimiento.

SEXTO. Por Resolución 27/2015, de 14 de octubre, del Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se resolvió la petición de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por SECURITAS, en el recurso especial interpuesto, en el sentido de acordar la misma, en atención a las circunstancias que concurren en el expediente, y en aras a garantizar la eficacia del objeto de la reclamación.

SÉPTIMO. El 14 de octubre de 2015, el Tribunal solicita al Ayuntamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 TRLCSP, la remisión en el plazo de dos días hábiles del expediente de contratación completo, acompañado de un informe del órgano gestor del expediente. El 16 de octubre de 2015 tiene entrada en el Tribunal la documentación solicitada.

El 19 de octubre de 2015, el Tribunal da traslado del recurso a los licitadores presentados al procedimiento, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 TRLCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones

OCTAVO. El 22 de octubre de 2015, D. José Manuel González Villalba en nombre y representación de CLECE, SA, presenta escrito de alegaciones, en el que se opone al recurso especial interpuesto, a la vista de las siguientes consideraciones:

a) La impugnación de los pliegos en este momento es del todo extemporánea, al haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 44.2.a) TRLCSP.

b) El recurso debe ser inadmitido, pues no se impugna concretamente el acto de exclusión y su no conformidad a Derecho, ni ofrece la recurrente argumentos ni medios de prueba dirigidos a cuestionar los motivos que han llevado a la Administración a excluirle de la licitación.

c) Que una vez que SECURITAS presenta su oferta de licitación, no puede con posterioridad, y a la vista de que el resultado de la misma no le favorece, impugnar el contenido de los pliegos, al cual se sometió sin reservas en el momento de presentar su proposición.

Por todo lo anterior, afirman que la recurrente carece de legitimación, por lo que se debe inadmitir el recurso. Subsidiariamente solicitan su desestimación, por estar incursa en causa de exclusión la oferta presentada por la recurrente y no concurrir causa de nulidad del apdo. k) del PCAPE.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa SERVICIOS SECURITAS, SA, para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP, y el recurso se ha planteado en tiempo y forma.

SEGUNDO. El motivo que la recurrente alega, como fundamento del recurso, es único. A saber, la nulidad de la fórmula que se sigue para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa.

Considera la recurrente que la fórmula es errónea, ya que no permite encontrar la oferta económicamente más ventajosa, puesto que no respeta la ponderación establecida para las horas licitadas, y da lugar a que ofertas menos ventajosas en su conjunto obtengan, sin embargo, mayor puntuación.

Añade que, sin perjuicio de interponer el recurso dentro del plazo previsto en el artículo 44.2 TRLCSP, al tratarse de un acto nulo, no produce efectos y por tanto no está sujeto a plazo de prescripción.

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación del órgano y la Mesa de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo), y, en especial, si el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas es conforme a dicha legislación.

Si, como afirma la recurrente, la fórmula de valoración del criterio precio incurre en un error material, del alcance que se predica, la licitación debe ser anulada.

Este Tribunal ha considerado –por todos Acuerdo 20/2015, de 9 de febrero– que la valoración de la oferta económicamente más ventajosa supone apreciar, dimensionar y evaluar, el contenido de la misma. Y no es sencillo identificar esa oferta, pues requiere ponderar, sopesar y comparar todas las ventajas de diversa índole que las proposiciones presentadas puedan reportar. Hay que evaluar aspectos diversos, frecuentemente complejos y difícilmente mesurables, así como efectuar juicios valorativos impregnados de subjetividad. Lo que significa que el intérprete de este concepto jurídico indeterminado, que es la «oferta económicamente más ventajosa», dispone de un margen de apreciación –discrecionalidad– para determinar cuál sea la oferta económicamente más ventajosa.

La oferta económicamente más ventajosa, en el régimen jurídico de la contratación, es la que maximiza la satisfacción de los intereses públicos gestionados por el poder adjudicador contratante. Es decir, aquella propuesta contractual que mejor y más eficientemente los sirve, que mayor utilidad reporta al conjunto de todos ellos.

Para ello el órgano de contratación, a la hora de establecer en el pliego los criterios de adjudicación, goza de una amplia facultad de decisión, pues puede elegir no sólo alguno de los consignados en el artículo 150.1 TRLCSP, sino, según el mismo articulo señala, «otros semejantes». En cualquier caso, debe exigirse que la elección de los criterios esté presidida por la satisfacción del interés público que persigue todo contrato, de manera que los mismos han de ser coherentes con el objeto, las características y la propia naturaleza del contrato. Y, teniendo presente, como recuerda el TJUE en su Sentencia de 4 de diciembre de 2003 (asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria, apdo. 93), que los criterios de valoración «no deben ser objeto de ninguna modificación a lo largo del procedimiento de adjudicación. Así cuando en el curso del mismo se aprecia y declara la ilegalidad de alguno de los criterios de valoración, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión». Lo que debe hacerse en estos casos es cancelar la licitación.

Ahora bien, cuando se utiliza el criterio precio, la fórmula adecuada para la evaluación del mismo es aquella que atribuye una puntuación superior a la oferta económica inferior, tanto desde una perspectiva genérica de aplicación de los principios de buena administración, como en razón a las exigencias derivadas de los principios que recoge el artículo 1 TRLCSP; pues la forma de valorar el criterio precio no es neutra, como señala la doctrina, dado que puede introducir (e introduce de facto) importantes matizaciones que, a simple vista, pueden pasar inadvertidas.

La aplicación de una fórmula de valoración que suponga o implique que la Administración no obtiene la oferta económicamente más ventajosa, constituye una vulneración directa de cuanto dispone el artículo 87 TRLCSP al establecer: «Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados». Como ocurre en este caso, tal y como analizaremos.

TERCERO. Del Pliego de Condiciones Técnicas de la licitación se deduce que, en función de las horas de contratación estimadas que establece el Anexo 2, las horas son 14.158 (horas anuales de auxiliares de sala diurnas), 100 (horas anuales de auxiliares de sala nocturnas) y 1600 (horas anuales de auxiliares de producción), lo que hace un total de 15.858,00 horas; y los porcentajes reales que corresponderían son 89,28%, 0,63% y 10,09%, respectivamente.

La fórmula es la forma de expresar de modo simbólico la relación de cantidades que determinan los valores, en función de los cuales se desea comparar las diferentes ofertas que presentan los licitadores, de acuerdo con el criterio de adjudicación fijado.

De manera que la fórmula que debió utilizarse para la valoración del criterio precio, en función de los porcentajes reales del peso del tipo de horas, según fija y determina el PCAPE, debió ser:

$$Of = \frac{(PA\text{-}1 \times 0{,}8928 + PA\text{-}2 \times 0{,}0063 + PA\text{-}3 \times 0{,}10)}{100}$$

$$P = \frac{(57 \times min)}{Of}$$

El PCAPE, sin embargo, reconduce las magnitudes del número total de horas previstas, en el Anexo 2 del Pliego de Condiciones Técnicas, al 84%, el 1% y el 15% respectivamente; que aun no correspondiéndose de forma exacta con los porcentajes reales, no produce ninguna disfunción. Pero, cuando establece la fórmula para la valoración del criterio precio, pervierte la ponderación de los porcentajes de los precios unitarios de las horas, transformándolos en otros.

Efectivamente, la fórmula que se establece en el PCAPE:

$$Of = \frac{(P\text{-}A1 \times 1{,}84) + (P\text{-}A2 \times 1{,}01) + (P\text{-}A3 \times 1{,}15)}{100}$$

altera de manera importante, la aplicación del criterio precio en la forma definida en el mismo Pliego, porque transforma los porcentajes de una manera radical.

Esa alteración se produce porque la relación que existe entre 0,84 y 0,15 es que el primero contiene al segundo 5,6 veces (es decir, es el 560% del segundo); por el contrario 1,84 contiene a 1,15, 1,6 veces, es decir, el primero es el 160% del segundo. Y como puede apreciarse la diferencia es sustancial, e incide de manera notoria en los resultados.

CANTIDAD	RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL MAYOR Y EL RESTO	CANTIDAD	RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL MAYOR Y EL RESTO
0,84	1,00	1,84	1,00
0,01	84,00	1,01	1,82
0,15	5,60	1,15	1,60

Así las cosas, es claro y palmario que la fórmula utilizada como norma de valoración del criterio precio es contraria a la legislación contractual, puesto que impide hallar la oferta económicamente más ventajosa, no respeta la ponderación establecida para las horas licitadas, y da lugar a que ofertas menos ventajosas en su conjunto puedan obtener mayor puntuación, tal y como afirma la recurrente.

Y solo así se comprende que el propuesto como adjudicatario, cuyas ofertas para PA-1 (precio hora auxiliar hora diurna) y PA-3 (precio hora auxiliar producción) resultan de las más elevadas, obtenga la máxima puntuación del criterio, en función de la oferta de 0,0000000001 euros en PA-2 (precio hora auxiliar hora nocturna).

Procede en consecuencia, declarar la ilegalidad y la nulidad de la norma de valoración del criterio precio del PCAPE. Y anular la licitación, pues en aplicación de la doctrina de la precitada STJUE de 4 de diciembre de 2003, –que se refiere a la hipótesis de la anulación de un criterio de adjudicación de forma previa a la adjudicación del contrato– procede declarar la anulación de todo el procedimiento, conforme a la argumentación contenida en dicha Sentencia:

> [...] los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento (véase, en este sentido, en particular, la sentencia SIAC Construction, antes citada, apdo. 43). Por lo que atañe a los propios criterios de adjudicación, hay que admitir con mayor razón que no deben ser objeto de ninguna modificación a lo largo del procedimiento de adjudicación. De ello se deduce que, en el caso de que el órgano que conoce del recurso anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión.

En definitiva, como se afirma en nuestro Acuerdo 86/2015, de 10 de agosto, la anulación del criterio de adjudicación, o de las normas para su valoración, obliga a la convocatoria de un nuevo procedimiento de licitación.

CUARTO. Quedan por resolver las alegaciones que CLECE presenta, en cuanto a que la impugnación de los pliegos es extemporánea, al haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 44.2.a) TRLCSP. Que el recurso debe ser inadmitido, pues no se impugna concretamente el acto de exclusión y su no conformidad a Derecho. Y que una vez que la recurrente presenta su oferta de licitación, no puede con posterioridad, y a la vista de que el resultado de la misma no le favorece, impugnar el contenido de los pliegos, al cual se sometió sin reservas en el momento de presentar su proposición.

Es cierto que los Tribunales administrativos de recursos contractuales suelen inadmitir por extemporáneo, aquel recurso especial interpuesto contra un acto de exclusión o adjudicación, en el que se alegan cláusulas ilegales del PCAP o del PPT. Toda vez que la participación del recurrente en la licitación, supuso la aceptación incondicionada de dichos pliegos (art. 145.1 TRLCSP). Y, por tanto, el recurso contra ellos debió interponerse en el plazo de 15 días hábiles, desde que se recibieron o fueron conocidos. Y no es posible recurrirlos cuando se notifica el acto de exclusión o adjudicación por haber transcurrido el plazo para hacerlo y tratarse de un acto consentido y firme. En este sentido, cabría citar múltiples pronunciamientos de los Tribunales de recursos contractuales, entre ellos la Resolución 600/2015, de 29 de junio de 2015, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que menciona CLECE en su escrito de alegaciones.

El artículo 145.1 TRLCSP hunde su fundamento, en la regla del Derecho Romano *nulla iniuria est, quae in volentem fiat* (no es injusticia la que se comete contra el que la quiere). Sin embargo, la aplicación efectiva de la Directiva 89/665, de 21 de diciembre de 1989, de recursos en materia de contratos públicos, reformada por la Directiva 2007/66/CEE, de 11 de diciembre, que tiene como objetivo garantizar el correcto cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de contratación pública, debe habilitar la interposición de un recurso especial contra el acto de adjudicación, o de exclusión como en este caso, en el que el recurrente alegue la infracción del ordenamiento jurídico en las regulaciones de los pliegos, cuando dicha infracción aún no le suponía una lesión directa que le excluía del procedimiento licitatorio. Pues, como pone de manifiesto la doctrina más autorizada, la negación general de la posibilidad de impugnar las bases una vez que se ha presentado la oferta no cohonesta con las Directivas de recursos. Lo que se explica porque no siempre es sencillo detectar las posibles infracciones de las reglas del procedimiento antes de la presentación de las ofertas.

La efectividad de la Directiva de recursos, exige poder depurar las ilegalidades de los pliegos –que el licitador advierte en un momento posterior al conocimiento de estos– cuando se valora la oferta y se aplican los criterios de ad-

judicación. Es entonces cuando se produce la lesión en sus derechos. Se trata, afirma la doctrina, de considerar que el efecto útil de la Directiva de recursos queda cercenado, si determinadas previsiones de un pliego –que aún no causan lesión efectiva en los derechos de los licitadores, ni impiden su participación en la licitación, pero que, efectivamente, son contrarias a los principios básicos de la contratación pública– no pueden ser recurridas cuando es notificado el acto de adjudicación, o el acto de exclusión, que es cuando se produce la lesión efectiva en los derechos del licitador.

De manera que no es admisible, en contra del efecto útil de la Directiva de recursos, una interpretación del artículo 145.1 TRLCSP que supone consentir causas de nulidad de pleno derecho, o infracciones de los principios básicos de la contratación pública, por presumir el consentimiento o aquiescencia del licitador, por su mera participación en la licitación sin recurrir el pliego.

Además, en el supuesto objeto del recurso, hay que recordar la jurisprudencia del TC, en su Sentencia 144/2008, de 10 de noviembre, FJ 4ª, que literalmente dice: «[...] hemos sostenido la impugnabilidad de un acto o resolución, aunque no lo hubieran sido las bases de la convocatoria, si concurre un supuesto de nulidad radical conforme a la legislación aplicable (así, SSTC 193/1987, de 9 de diciembre; FJ 2; 200/1991, de 28 de octubre, FJ 3; 93/1995, de 19 de junio, FJ 4; 16/1998, de 26 de enero, FJ 2; y 107/2003, de 2 de junio, FJ 2)». Y aquí concurre un supuesto de nulidad radical.

En consecuencia, procede considerar que el recurso especial se ha interpuesto también en tiempo y forma frente a los Pliegos.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP; y en los arts. 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

III. ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Enrique Paris Vidal, en nombre y representación de SERVICIOS SECURITAS, SA, frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de control, atención al público y auxiliar de producción de Salas de Exposiciones, Museos y Centro de Historias, dependientes del Servicio de Cultura, y de otras instalaciones del Servicio de Patrimonio e Historia Cultural del Ayuntamiento de Zaragoza», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO. Declarar la ilegalidad y nulidad de la norma de valoración del PCAPE, que contiene la fórmula para la valoración del criterio precio; y anular la licitación.

TERCERO. El Ayuntamiento de Zaragoza deberá dar conocimiento, a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

CUARTO. Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

QUINTO. Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo [art. 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ], en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón [art. 10.k) LJ], todo ello de conformidad con el art. 49 TRLCSP.

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL
José María Gimeno Feliú

LA SECRETARIA
Ana Isabel Beltrán Gómez

Informe 15/2015

De 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

ASUNTO: El arrendamiento *ad meliorandum*. Pago del precio de un contrato de arrendamiento mediante la ejecución de obras. Acreditación de la disponibilidad de los terrenos para el inicio de las obras. Necesidad de aprobar el proyecto de las obras y su incorporación al contrato de arrendamiento.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Alcalde Presidente en funciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza) se dirige, con fecha 4 de septiembre de 2015, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

> El Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina está estudiando la posibilidad de celebrar un negocio en cuya virtud la Iglesia cedería temporalmente el uso de un inmueble a fin de destinarlo a usos de carácter cultural. Como contraprestación, la Administración Municipal procedería a acometer una serie de inversiones en dicho inmueble a fin de hacer posible su utilización para los fines mencionados.
>
> La necesidad de celebrar este negocio viene determinada por la escasez de espacios municipales adecuados para la realización de actos culturales, por el hecho de que el referido espacio ha venido empleándose tradicionalmente para actos análogos, siendo el único existente en el municipio susceptible de acoger las actividades previstas con unas inversiones razonables, y por el fracaso de las negociaciones conducentes a la compra del inmueble.
>
> La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, resulta de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, a los arrendamientos de fincas urbanas que se destinen a vivienda o a usos distintos del de vivienda, aclarando en su artículo 3 que considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda, aquel arrendamiento que recayendo sobre una edificación tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo 2.

El apartado 5º del artículo 17 del texto legal precitado, introducido por el apartado once del artículo primero de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, contempla de forma expresa la posibilidad de sustitución del pago de la renta por la realización de obras por parte del arrendatario:

> «5. En los contratos de arrendamiento podrá acordarse libremente por las partes que, durante un plazo determinado, la obligación del pago de la renta pueda reemplazarse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar el inmueble en los términos y condiciones pactadas. Al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá pedir en ningún caso compensación adicional por el coste de las obras realizadas en el inmueble. El incumplimiento por parte del arrendatario de la realización de las obras en los términos y condiciones pactadas podrá ser causa de resolución del contrato de arrendamiento y resultará aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2».

En el supuesto planteado, las obras a realizar por el Ayuntamiento, serán únicamente las precisas para la utilización del inmueble de acuerdo con las condiciones legales y reglamentarias vigentes en la actualidad. Las necesidades de reparación y adecuación de espacio que puedan aparecer en el futuro serán asumidas por el propietario.

A fin de determinar la equivalencia de prestaciones entre ambas partes y garantizar la integridad de los recursos municipales se entiende que resulta preceptiva la existencia de un informe técnico acreditativo de que la valoración económica del derecho de uso del inmueble durante todo el plazo pactado no resulta inferior al valor de las inversiones a realizar en el inmueble.

El artículo 4, párrafo 2 letra p) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, excluye de su ámbito de aplicación a los «contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25 [...]».

Se remite, por tanto, el precepto a las normas establecidas en la legislación patrimonial. En este sentido, la única previsión en dicha normativa es la contenida en los artículos 122 y ss. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que al no tener carácter básico únicamente resultan de aplicación supletoria en el ámbito de la Administración Local.

En cuanto a la posibilidad de la Administración Municipal de realizar obras en contraprestación a la cesión de uso, el pago en especie en el ámbito de los contratos del sector público se condiciona a que el mismo se encuentre previsto en la ley, pero como se ha dicho anteriormente, el negocio objeto del presente informe no tiene naturaleza jurídica de contrato del sector público al estar excluido del ámbito de aplicación de la norma reguladora de tales contratos.

En el caso objeto de análisis, sin embargo, el elevado importe de las inversiones a realizar sobre el inmueble determinaría la necesidad de proceder, con carácter previo al inicio del expediente de contratación de las obras correspondientes, al replanteo del proyecto, el cual consistiría en comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, que será requisito indispensable para la adjudicación en todos los procedimientos (art. 126 TRLCSP).

Para la acreditación de esta disponibilidad de los terrenos, el precepto legal citado contiene únicamente una excepción en los casos de cesión de terrenos o locales por entidades públicas, en los que será suficiente para acreditar la disponibilidad de los terrenos, la aportación de los acuerdos de cesión y aceptación por los órganos competentes.

En cuanto a la forma de acreditación de la disponibilidad de los terrenos la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en Informe 13/09, de 25 de septiembre de 2009, emitido en un supuesto similar al ahora analizado, sostiene que el siguiente criterio:

> «4. La disponibilidad de los terrenos se acredita mediante el documento de titularidad del mismo con expresión de su libre disposición previo cumplimiento, respecto de las Entidades locales, de las disposiciones establecidas al efecto en el Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, de las que cabe destacar la obligación **de inscripción del bien en el Registro de la Propiedad y la incorporación al inventario de los bienes y derechos de la Entidad local**. En cuanto a lo que se refiere a la cesión de los bienes al Ayuntamiento cabe precisar que *sólo están excluidos de cumplir los requisitos de orden general cuando tal cesión ha sido efectuada por una Entidad pública, lo que según se deduce de la consulta recibida no es el caso*».

El criterio de este órgano consultivo parece muy estricto en la medida en que existen algunos supuestos en los que las Administraciones Públicas ejecutan obras sobre inmuebles de propiedad particular, como en el caso de las ejecuciones subsidiarias o en el de la indemnización en especie de supuestos de responsabilidad patrimonial. Cierto es, sin embargo, que dichos supuestos cuentan con previsión legal expresa a diferencia de lo que sucede en el analizado en el presente informe.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes y, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comuni-

dad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, esta Alcaldía desearía conocer el criterio de la Junta Consultiva sobre las siguientes cuestiones:

1. Si se considera viable que la Administración proceda a la contratación de unas obras a ejecutar en un inmueble de titularidad ajena, sobre el que ostenta un derecho de uso, y como contraprestación a la concesión de este. Todo ello desde la óptica del artículo 126 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que exige comprobar la disponibilidad de los terrenos precisos para la normal ejecución de las obras con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación, y teniendo en cuenta el criterio expresado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, anteriormente citado.

2. En el caso que la respuesta anterior fuere afirmativa, si el proyecto técnico en el que se definan con precisión las obras a realizar en el inmueble debería ser aprobado con carácter previo a la celebración del negocio descrito o, por el contrario, sería suficiente con su aprobación con anterioridad a la tramitación del expediente de contratación de las obras, efectuándose en la fase anterior una simple descripción de las obras a realizar por el Ayuntamiento y su importe global, sin el grado de detalle propio de un proyecto de obras.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 4 de noviembre de 2015, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.

En primer lugar es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, a esta Junta Consultiva de Contratación no le corresponde informar expedientes concretos de contratación, ni suplir las funciones que a otros órganos atribuye la legislación de contratos del sector público. Por otra parte, según el artículo 3.2 de su norma constitutiva, no es menos cierto que la función consultiva y de asesoramiento de la Junta Consultiva, no puede ni debe sustituir las facultades de informe que la legislación,

en el ámbito de la contratación pública, atribuye a órganos específicos y determinados.

No existe, sin embargo, impedimento alguno, dado el interés general del fondo de la consulta que plantea el Sr. Alcalde en funciones de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), para que esta Junta Consultiva se pronuncie acerca del régimen jurídico aplicable a los negocios jurídicos en cuya virtud se cede a un municipio, por un plazo determinado, el uso y disfrute de un inmueble. Así como la posibilidad de que el pago del precio de la cesión, se realice mediante la ejecución de obras en el inmueble y las especialidades derivadas para el contrato de obras.

Cuestión distinta es si, tratándose de un contrato patrimonial, es competencia de esta Junta informar. Es cierto que en nuestro Informe 4/2009, de 15 de abril, esta Junta advirtió de la exclusión con carácter general de los contratos patrimoniales efectuada por la legislación contractual de 2007, como consecuencia de la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, lo que conlleva que no son de directa aplicación a los contratos patrimoniales las previsiones del actual texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

Ahora bien, tal y como declaramos en nuestro Informe 15/2013, de 26 de junio, la competencia de esta Junta lo es sobre cuestiones sometidas a su conocimiento en materia de contratación administrativa, que debe ser entendida de forma amplia, pues no puede desconocerse que, en el momento de determinar la competencia de la Junta en el año 2006, los contratos patrimoniales formaban parte del articulado de la legislación de contratos públicos por la interconexión entre legislación contractual y patrimonial, donde la primera –como norma cabecera de grupo normativo– cumple una evidente función integradora del ordenamiento jurídico administrativo.

El Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.g) del mencionado Decreto 81/2006.

2. La celebración de contratos de arrendamiento de inmuebles por las entidades locales. Los arrendamientos complejos. El arrendamiento *ad meliorandum*.

El artículo 1543 del Código civil (en adelante CC) establece que «En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto». El término «uso» implica la facultad de utilización del bien, mientras que el término «goce» cabe circuns-

cribirlo al aspecto de disfrute u obtención de frutos de aquel. El contrato puede ceñirse a una de estas utilidades, o bien incluir ambas, en función de la voluntad de las partes, o la naturaleza del bien arrendado.

El contrato de arrendamiento es un acuerdo entre dos personas mediante el cual, una de las cuales (arrendador) se compromete a ceder durante un tiempo determinado el derecho a usar y disfrutar un bien. Por otro lado, la otra parte interviniente (arrendatario) se compromete a realizar el pago del precio acordado como contraprestación de este derecho de uso. El pago del precio puede ser tanto monetario como en especie, aunque lo habitual es que sean entregas monetarias en forma de renta mensual.

El arrendamiento es un contrato consensual, pues se entiende perfeccionado por el mero consentimiento de las partes; es bilateral, pues origina obligaciones tanto para el arrendatario como para el arrendador; es oneroso, porque reporta utilidad para ambos contratantes, gravándose recíprocamente; es conmutativo, porque las prestaciones de las partes se miran o consideran como equivalentes; es de tracto sucesivo, y esencialmente temporal, según se desprende del precepto trascrito del Código civil, pues cumplido su plazo de vigencia, normalmente se renuevan sus efectos, conforme a lo estipulado por los contratantes, salvo que medie voluntad en contrario, expresada con la antelación pactada en el contrato y comunicada a la contraparte en la forma prevista en la convención.

El contrato de arrendamiento de inmuebles es un negocio jurídico de carácter privado que se rige por la legislación patrimonial, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, número 1, letra p) TRLCSP. Si bien, los actos de preparación y adjudicación se regularán por lo establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria a las entidades locales, y, en defecto de otras normas especiales, serán de aplicación supletoria la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo (art. 20.2 TRLCSP).

Los efectos y la extinción del contrato de arrendamiento se encuentran sujetos al Derecho Privado tal y como señala el art. 20.2 *in fine* TRLCSP. Únicamente se aplicarán los principios del mencionado cuerpo legal para la resolución de dudas y lagunas que pudieran presentarse (art. 4.2 *in fine* TRLCSP).

El contrato de arrendamiento de inmuebles se encuentra regulado en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU) y supletoriamente en el CC, que distingue entre el arrendamiento para uso de vivienda y arrendamiento para uso distinto al de vivienda.

El régimen jurídico aplicable al arrendamiento para uso distinto de vivienda es el siguiente: 1º) las disposiciones de los Títulos I, IV, y V de la LAU; 2º) la

voluntad de las partes; 3º) las disposiciones del Título III de la LAU; y 4º) el CC. Con carácter supletorio, siempre que las partes no hayan querido o no hayan podido establecer un régimen convencional (arts. 29 a 35 LAU), se aplica el régimen previsto para los arrendamientos de vivienda sobre conservación y obras, derecho de adquisición preferente, traspaso, etc.

No obstante la LAU no contemplaba, en su ámbito de aplicación, los denominados, en la doctrina y jurisprudencia, contratos de arrendamientos urbanos complejos. Nuestra jurisprudencia se inclinaba, en su doctrina tradicional –y al menos hasta la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas– por excluir del ámbito de la LAU los arrendamientos urbanos complejos. Es decir, aquellos contratos que exceden del objeto típico de un contrato de arrendamiento: precio o renta por disfrute de un bien o cosa.

En este sentido, la consulta del Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia, hace referencia a un contrato de arrendamiento urbano complejo; pues las convenciones que constituyen el objeto del contrato exceden de la estructura típica del contrato de arrendamiento. Se entiende, o se ha considerado arrendamiento urbano complejo, aquel contrato paradigmático de convenciones mixtas, en que además de las prestaciones típicas del contrato de arrendamiento, las partes acuerdan otras prestaciones de carácter principal, que se coordinan con las anteriores, determinando una importante *modalización* de la estructura típica de la relación locativa.

Aunque la casuística de los contratos complejos es difícilmente abarcable, los supuestos más ordinarios de arrendamientos complejos, son los arriendos *ad aedificandum* y *ad meliorandum*; y así la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2000, proclama como doctrina reiterada de la Sala de lo Civil, respecto a los arrendamientos *ad meliorandum* y *ad aedificandum*, que al ser contratos atípicos quedan sujetos a la normativa del CC (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero y 2 y 26 de marzo de 1979; 3 de abril de 1984 y 10 de junio de 1986).

En el arrendamiento *ad aedificandum* el propietario cede terrenos para que el arrendatario pueda edificar a su costa. Mientras dura el contrato, el arrendatario disfrutará y usará de lo construido. Al término del arriendo, lo edificado pasará a ser propiedad del arrendador. La ejecución de la obra es la contraprestación para el uso de la misma. Algo semejante ocurre con el arrendamiento *ad meliorandum*, en el que el arrendatario se compromete a mejorar la finca a cambio de usarla. La mejora sustituye total o parcialmente el precio del arriendo, a la renta. Y siempre que se ha planteado la duda entre la aplicación de la legislación común o especial a este tipo de contratos de arrendamientos complejos,

con arreglo a la doctrina jurisprudencial consolidada (veáse la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2006); esta ha sido resuelta otorgando preferencia a la normativa común, por su carácter general y atrayente.

En este sentido, la consulta del Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia, hace referencia a un contrato de arrendamiento urbano *ad meliorandum*.

3. La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, y la modificación de la LAU

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, añadió un párrafo 5ª al artículo 17 LAU, con la posibilidad de pacto entre las partes por el que, durante un plazo determinado, la obligación del pago de la renta pueda remplazarse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar el inmueble en los términos y condiciones pactadas. De esta forma se recoge, en el marco de la LAU, el arrendamiento *ad meliorandum*, que cabe definir como aquel en el que la prestación principal debida por el arrendatario consiste en realizar reformas o en introducir mejoras en el inmueble; y la renta, en caso de existir, se considera secundaria.

La incorporación de este tipo de contratos a la LAU, parece tener su origen en el contrato de *masoveria urbana* regulado en la Ley catalana 18/2007, de 28 de noviembre, y definido en el artículo 3 como el contrato «en virtud del cual los propietarios de una vivienda ceden su uso, por el plazo que se acuerde, a cambio de que los cesionarios asuman las obras de rehabilitación».

La norma del párrafo 5º del artículo 17 LAU, no se refiere al contrato en el que la única prestación del arrendatario consista en la reforma o rehabilitación del inmueble; pues el contrato debe tener como principal prestación el pago de una renta en dinero, pero se admite la posibilidad de sustituir, puntualmente, este pago, por una prestación de obra que quedará en beneficio del arrendador al finalizar el contrato, sin que el arrendatario pueda pretender en ningún caso compensación adicional.

Dos son los criterios seguidos en el párrafo 5º del artículo 17 LAU: que la reforma o rehabilitación se haga por un plazo determinado y que esta sustituya a la renta. En cuanto a la necesidad de determinar la duración, se trata de obligar a las partes a fijar el tiempo o el modo por el cual el pago se reemplazará por la prestación de la obra. Respecto a la sustitución de la renta, es necesario también que se determine o, al menos, sea determinable el valor que se atribuye a la obra comprometida, puesto que la renta deberá ser cierta, conforme al artículo 1543 CC, y por lo tanto, por referencia a la renta que se sustituye, también la obra debe tener un precio cierto.

Además, y en virtud del párrafo 5º del artículo 17 LAU, se desplaza la aplicación de los arts. 21 y 26 LAU, consagrando la autonomía de la voluntad de las obras necesarias. El artículo 21 LAU es una norma imperativa, que no permite pacto de contrario, mediante el cual el arrendatario asume la realización de las reparaciones necesarias, ya que sería una contravención del artículo 6 LAU que recoge los derechos del inquilino. Este pacto es posible siempre que la realización de las obras sea en sustitución de la renta, puesto que, en este caso, los gastos no los asume el arrendatario, que no gastará más que lo que hubiere gastado con el pago de la renta, sino el arrendador. En realidad, se pacta la ejecución de las obras, es decir, quien se encargará de realizarlas, no quien se encargará de pagarlas. Esta opción, ya era posible en la regulación anterior, en base a la jurisprudencia señalada, pero con el actual artículo 17. 5 LAU, ya no hay lugar a dudas.

De cuanto se lleva dicho, se concluye que la cuantía de la renta cuyo pago se va a reemplazar, así como el coste de la obra, se deben conocer al principio y deben quedar reflejados en el contrato de arrendamiento. Así pues, el proyecto de las obras debe ser parte integrante del contrato de arrendamiento, para lo cual debe ser aprobado con carácter previo a la formalización de este.

Al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá pedir en ningún caso compensación adicional por el coste de las obras realizadas en el inmueble (lo cual ya se derivaba del artículo 1.573 CC). El incumplimiento por parte del arrendatario de la realización de las obras en los términos y condiciones pactadas podrá ser causa de resolución del contrato de arrendamiento, y resultará aplicable lo dispuesto en el apdo. 2 del artículo 23 LAU.

4. La acreditación o comprobación de la disponibilidad del inmueble para la normal ejecución de las obras con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación.

Plantea en segundo lugar, el Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina, la forma en que debe dar cumplimiento a la acreditación de la disponibilidad del inmueble. Y es que, efectivamente, una cosa es el contrato de arrendamiento que se regula por su legislación específica, y otra es la realización o ejecución de las obras que deban llevarse a cabo en sustitución de la renta. La ejecución de estas obras se somete a la legislación de contratos del sector público, pero siempre atendiendo a las especialidades de la legislación de arrendamientos.

Mucho se ha discutido en nuestro Derecho acerca de si el arrendamiento de inmuebles crea a favor del arrendatario un derecho de naturaleza real o personal. En nuestro Derecho positivo, al menos en el CC, el arrendamiento

es un derecho personal. La relación directa e inmediata de la persona con la cosa, que caracteriza al derecho real, no aparece en el arrendamiento, tal como lo regula el CC. Su naturaleza personal resulta de la ausencia de una nota esencial de los derechos reales, la eficacia absoluta o *erga omnes*. Si el arrendamiento fuese un derecho de naturaleza real subsistiría íntegro, a pesar de los cambios de propiedad de la cosa arrendada; siendo así que el adquirente del bien no está sujeto a soportar el arrendamiento, como resulta del artículo 1.571 del CC.

De manera que hay que concluir en que nos encontramos ante un derecho de carácter personal. Sin embargo, este derecho de carácter personal, se integra en el patrimonio de la entidad local, y debe ser inscrito en su Inventario de Bienes.

El Inventario de Bienes es un catálogo o relación de bienes, de los que sean titulares las entidades locales. Constituye una garantía y es un soporte para la conservación y defensa de los bienes en él incluidos. La legislación de régimen local, artículo 175 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y 25 del Reglamento de Bienes, Actividades y Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, obliga a las entidades locales a la formación de un inventario de los bienes y derechos que constituyan su patrimonio. En este inventario es obligatoria la inscripción de los derechos de carácter personal de la corporación. De manera que los contratos de arrendamiento, que celebren las entidades locales, deben ser inscritos en los Inventarios de Bienes.

Es usual y tradicional en la doctrina la distinción entre registros jurídicos y registros administrativos. Los primeros tienen una finalidad jurídica. Así el Registro de la Propiedad, prototipo de estos últimos, cumple la de salvaguardar la propiedad privada y sus vicisitudes. La inscripción registral conlleva efectos que se sintetizan en los llamados principios registrales. Los registros administrativos son distintos en su origen y finalidad. Son instrumentos auxiliares. Su finalidad es servir de recordatorio para que, en el caso del Inventario de bienes, la Corporación ejercite las facultades que le corresponden en relación con los mismos. El registro administrativo es un instrumento de información de los bienes y derechos de que la entidad local es titular. No añade nada a las potestades de defensa, pero indudablemente el tener certeza de la titularidad de un derecho constituye la garantía, soporte y presupuesto para facilitar y garantizar su conservación, defensa y disfrute.

Además, los arrendamientos sobre bienes inmuebles son inscribibles en los Registros de la Propiedad. La posibilidad de inscripción se estableció por la disposición adicional segunda de la LAU, que modificó el artículo 2 de la Ley Hi-

potecaria (LH) estableciendo que en los registros se inscribirían «los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y los subarriendos, cesiones y subrogaciones de los mismos». Esta disposición fue desarrollada por el RD 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de arrendamientos urbanos, si bien toda la regulación debe adaptarse a la Ley 4/2013, de 4 de junio.

La inscripción en el Registro de la Propiedad determina que produzca un cierto efecto real, puesto que de estar inscrito, obliga al adquirente de la finca a respetar el contrato de arrendamiento.

Pues bien, cualquiera de las certificaciones de inscripción, bien sea la del Inventario municipal o la del Registro de la Propiedad, acreditan la disponibilidad del inmueble para la ejecución de las obras.

Además no debe olvidarse que el arrendamiento es un título de mera tenencia. Quien recibe una cosa en arrendamiento, sólo tiene sobre ella la calidad de mero tenedor, y por ende reconoce el dominio ajeno, sin que, en principio, pueda, por la propia naturaleza de las cosas, exigirse a la entidad local arrendataria, que acredite el dominio sobre el inmueble.

Es cierto que en el Informe 13/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre cuándo debe exigirse el requisito de disponibilidad de los terrenos, y si tal requisito puede ser acreditado mediante una cesión de los terrenos necesarios para la ejecución del contrato de obra correspondiente realizada en documento privado; la Junta consideró que:

> la disponibilidad de los terrenos se acredita mediante el documento de titularidad del mismo con expresión de su libre disposición previo cumplimiento, respecto de las Entidades locales, de las disposiciones establecidas al efecto en el Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, de las que cabe destacar la obligación de inscripción del bien en el Registro de la Propiedad y la incorporación al inventario de los bienes y derechos de la Entidad local. En cuanto a lo que se refiere a la cesión de los bienes al Ayuntamiento cabe precisar que sólo están excluidos de cumplir los requisitos de orden general cuando tal cesión ha sido efectuada por una Entidad pública, lo que según se deduce de la consulta recibida no es el caso. Establecidos tales requisitos, las normas reguladoras han de cumplirse en el sentido que son promulgadas y de las que cabe concluir que no se aprecia la posible excepción de cumplimiento de la regla establecida, debiendo en consecuencia el Ayuntamiento acreditar la disponibilidad de los terrenos en el momento de replanteo del proyecto, sin poder demorar tal acreditación al momento en que se formalice la anunciada permuta.

Pero se trata de un supuesto distinto al que plantea la consulta del Sr. Alcalde en funciones de La Almunia. La consulta se refiere a una permuta de bienes, al dominio de una finca, a un derecho real; y en tal caso, claro está, la disponibilidad únicamente se acredita con el título de dominio del inmueble. Y, sólo cuando quien cede el inmueble es una entidad pública, es suficiente para realizar el acta de replanteo con el acuerdo de cesión y el de aceptación, porque así lo excepciona la ley.

Pero aquí nos encontramos ante un contrato de arrendamiento, un derecho de carácter personal, que debe formalizarse e inscribirse, en el inventario de bienes de la entidad local, o voluntariamente en el Registro de la Propiedad, con carácter previo a la ejecución de las obras que sustituyan el pago de la renta del inmueble arrendado.

El régimen jurídico de la realización de obras en los inmuebles arrendados, se rige por la LAU, y la legislación de arrendamiento otorga el derecho a los arrendatarios para la ejecución de obras en los inmuebles arrendados, en las condiciones que en ella se establecen.

Interpretar que el artículo 126 TRLCSP, exige para la realización del replanteo de unas obras en un inmueble arrendado por una entidad local, el título de dominio del inmueble, es una aporía jurídica. Una paradoja irresoluble, pues la acreditación de la disponibilidad sobre la que se tiene un derecho personal, no es posible llevarla a cabo mediante la acreditación propia de la titularidad de un derecho real.

III. CONCLUSIONES

1. No existe ningún inconveniente para que una entidad local celebre un contrato de arrendamiento *ad meliorandum*, en el que la prestación principal debida por el arrendatario consista en realizar reformas, o en introducir mejoras en el inmueble, en sustitución de parte o de toda la renta. El contrato debe tener como principal prestación el pago de una renta en dinero, pero se admite la posibilidad de sustituir, puntualmente, este pago, por una prestación de obra.

2. La cuantía de la renta cuyo pago se va a reemplazar, así como el coste de la obra, se deben conocer al principio y deben quedar reflejados en el contrato de arrendamiento. El proyecto de las obras debe ser parte integrante del contrato de arrendamiento, para lo cual debe ser aprobado con carácter previo a la formalización de este.

3. La certificación de inscripción, bien sea la del Inventario de Bienes de la entidad local, o la del Registro de la Propiedad en que se encuentre inscrito el arrendamiento, acreditan la disponibilidad del inmueble para la ejecución de las obras, a los efectos del artículo 126 TRLCSP.

Informe 15/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 4 de noviembre de 2015.

Vº Bº EL PRESIDENTE
(por suplencia)
Miguel Ángel Bernal Blay

LA SECRETARIA DE LA JUNTA
Ana Isabel Beltrán Gómez



RECENSIONES



Instituciones autonómicas y locales

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Instituciones autonómicas y locales (tomo XI)*, en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1ª ed. en esta editorial, 4ª ed. contando con las anteriores en Iustel), Madrid, 2015, 366 pp.

1. Santiago Muñoz Machado es actualmente el jurista español de referencia dentro del derecho público. Esta afirmación puede parecer rotunda pero, simplemente, es descriptiva. No hay en ella un juicio de valor sino una constatación. Muñoz Machado nos tiene acostumbrados a la publicación de constantes trabajos, que nunca dejan indiferente a nadie y siempre plantean nuevos retos y solucionan problemas. El comienzo del otoño de 2015 ha visto cómo el Boletín Oficial del Estado publicaba los primeros catorce tomos de su Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General faltando solo dos, según confiesa el propio autor en su prólogo al primer tomo (*Historia de las instituciones administrativas*) para completar la obra que, como es sabido, comenzó a aparecer en editorial Iustel hace ahora casi quince años y contaba con cinco volúmenes. Es una nueva editorial, nuevo formato (más asequible por el menor tamaño de los volúmenes) y calidad contrastada. Se trata, además, de una puesta al día, actualización, con la mejor jurisprudencia y doctrina producida desde la anterior edición de los primitivos volúmenes. Es, por tanto, un nuevo regalo del profesor Muñoz Machado a todos sus lectores, que son muchos y en cuantía creciente.

El propósito de estas líneas es dar noticia de la aparición de esta importantísima obra en su nuevo formato para lo cual recensiono el tomo XI del Tratado dedicado a las *Instituciones autonómicas y locales*. Creo que el Anuario Aragonés del Gobierno Local es lugar idóneo para trasmitir a cuantos los consulten –y aún lo ignoren– la aparición de esta colección y, desde lue-

go, para recomendar su lectura y consulta constante.

2. El tomo XI, como acabo de indicar, trata conjuntamente de las instituciones autonómicas y locales. Aquí, lógicamente, solo querría hacer referencia al tratamiento, profundo, largo, pormenorizado, que se realiza desde la p. 89 del volumen hasta su conclusión siendo «la Administración local», el título que el autor usa para esta parte. Hay en estas páginas un tratamiento histórico resumido y clarividente de la evolución del régimen local español y, sobre todo, un detenido examen de lo que significa la cláusula constitucional de la «autonomía local». En este particular y con ayuda de la mejor doctrina el autor se refiere a la creación de la doctrina de la «garantía institucional» por Carl Schmitt en la Alemania de Weimar (la década de los veinte años del siglo XX) y luego llega hasta nuestros días estudiando la funcionalidad de la misma en la República Federal. También en esta parte aparece el tratamiento, con las mejores referencias doctrinales, a la historia y realidad actual de conceptos propios del derecho francés como el *pouvoir municipal* o del derecho inglés, el *local government*. La conclusión de Muñoz Machado es la escasa utilidad de las referencias históricas en España para entender lo que la autonomía local es en nuestro derecho y la necesidad de atender, exclusivamente, a lo que pueda deducirse de la Constitución española de 1978. En ese sentido Muñoz Machado apuesta por una mucho mayor «interiorización» del régimen local en el ámbito de las Comunidades Autónomas, distinguiendo todo lo relativo a la parte organizativa del régimen local (donde las Comunidades Autónomas deberían tener un protagonismo casi exclusivo) de la parte competencial, donde el papel fundamental debería ser jugado por el legislador sectorial competente, sea cual sea este, el Estado o las Comunidades Autónomas, pero con papel creciente –en función de la evolución competencial– jugado por estas. De forma complementaria a todo ello apunta que la aportación de la legislación básica del Estado debería ser menor de lo que aparece en alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en buena parte de la doctrina. Como aplicación práctica –problema actual– de lo que indica se refiere a la posibilidad –que acepta con el actual texto constitucional– de la supresión de diputaciones provinciales concretas, supresión como entes locales, y de su sustitución por entidades creadas por las Comunidades Autónomas, como las veguerías catalanas.

Me he referido sucintamente a este supuesto como una muestra de lo que el lector podrá encontrar en el volumen que aquí se comenta y que responde plenamente a lo que en el inicio de estas breves páginas aducía como características del conjunto de la obra de Muñoz Machado: rigor indiscutible, capacidad creadora, tratamiento de los problemas candentes para la sociedad española... y siempre aportación de posibles soluciones para las situaciones tan difíciles que ha tenido y tiene por delante nuestro país, bastando ahora con una referencia bien actual a las dificultades políticas que, presumiblemente, presenta la legislatura que inicia sus pasos en el mes de enero de 2016 en el que también se redactan estas líneas.

3. Es claro, por tanto, que la obra (el conjunto de la misma y no sólo el volumen que se comenta) es un hito (lo fue desde su aparición en la editorial Iustel) en el desarrollo de nuestro derecho público y que hay un acierto evidente en la decisión de proceder a la reedición del Tratado por editorial de tanta significación y con una presentación más adecuada a los gustos del momento que se basan en un lector con más ganas de comodidad y menor

dedicación al esfuerzo que el que exigía la consulta de los anteriores cinco tomos.

4. Finalmente quiero extraer del prólogo del autor al conjunto de la obra unas líneas que me parecen la mejor síntesis posible del propósito que siguió Muñoz Machado en su trabajo y que continúa siendo signo distintivo de la reedición. Indica, así, que cuando comenzó la elaboración de la obra las características, casi como dogmas esenciales, del derecho público eran «la centralización, la ley general y única, la estatalización, la iniciativa pública económica y la tajante separación ente el Estado y la Sociedad». Y todo ese conjunto institucional «ha sido progresivamente desplazado por otros principios e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre y regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad» (p. 16). En el marco de esas transformaciones evidentes de nuestro derecho público se sitúa el tomo comentado y dentro de él el estudio específico de la Administración Local pero también, claro está, la totalidad de la obra de Muñoz Machado, ya plenamente incorporada a la historia de nuestro derecho y de la que todos los interesados en el mismo podemos sentirnos estudiosos, deudores y, desde luego, profundamente agradecidos.

Antonio Embid Irujo

Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, Iustel, Madrid, 2015, 505 pp.

1. El libro de Manuel Zafra Víctor debe llevarnos a reparar lo primero de todo en su título, porque con el mismo ya se están trasmitiendo muchas cosas sobre su contenido. Observemos la descomposición en dos partes:

a) «Respaldo político para buenas ideas». O sea, que las buenas ideas necesitan respaldo político. Y, consiguientemente, que un respaldo político sin buenas ideas (o sea, respaldo político a malas ideas) no sirve para nada, aunque inicialmente parezca que sí. Porque de esa forma se respalda la inconsistencia, el vacío.

b) «Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales». Esta frase es el subtítulo del libro. Constituye un enmarque o explicación de su contenido desde el punto de vista funcional (gobiernos locales), pero también temporal.

Porque, efectivamente, el libro es, aunque no solamente eso, una suerte de crónica de los avatares recorridos por su autor como titular de dos Direcciones Generales. Una en el Gobierno del Estado (el mandato se inicia en 2004) y otra en el del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (el mandato se inicia en 2008).

2. Con lo que nos encontraríamos ante un libro de «memorias» sustancialmente «institucional». Ese calificativo sería apropiado porque hay muy poco de comunica-

ción de acontecimientos personales en el libro. En este punto hay que concordar en que no es frecuente entre nosotros la existencia de libros en los que se narran hechos o sucedidos que genéricamente podemos llamar «institucionales», o sea que versan sobre acontecimientos que se desarrollan en la vida de las instituciones y que dan lugar a determinadas transformaciones de estas, o a intentos de que ello suceda.

Libros de memorias de personas que se han dedicado a la política hay muchos, pero, normalmente, en su contenido hay poca referencia a las cuestiones que llamo aquí institucionales.

En la mayor parte de los casos en los libros de memorias sus autores tratan de reescribir su biografía personal, mixtificándola, aportando determinadas justificaciones sobre su actitud (respondiendo, por ejemplo, a críticas que se les hicieron en su momento en relación a medidas que adoptaron) o, incluso y de ello hay mucho, intentan saldar algunas cuentas pendientes con sus tradicionales enemigos políticos.

No es ese el caso de este libro. Son, como decía, memorias «institucionales», en las que se reflexiona, y muy profundamente, sobre los problemas que se trataban de solucionar sobre los gobiernos locales tanto en el ámbito del Estado como en el de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y también sobre las dificultades que se encontró para ello.

En el presente caso se trata de unas memorias «institucionales» que tienen como objeto genérico el «régimen local», por decirlo con la tradicional expresión española. O el «Gobierno Local» como comenzamos a llamar al régimen local hace ahora un poco más de diez años (la Ley de 2003 la, genéricamente, llamada de las «grandes ciudades», aunque había mucho más en su contenido) y así lo hace el autor. O la Administración local, como con evidente simplicidad expresa la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013.

Los gobiernos locales, entonces, como objeto de reflexión porque sin quitar ningún mérito a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que tiene muchos, el tiempo ha ido poco a poco haciendo ver algunos inconvenientes que en muchas ocasiones se relacionan no con vicios originales de ella, sino con el mismo desarrollo de las propias instituciones locales o de las autonómicas, con las que tantos puntos de contacto, necesarios, tiene, o con el mismo devenir general de los asuntos públicos, en un marco general tan cambiante en tan pocos años.

De ahí la necesidad de reflexión (y acción) sobre la reforma de ese régimen local, debiendo reconocer que ha habido momentos sustantivos, importantes, en ese proceso de reforma: 2003 (año en el que confluían algunos resultados del llamado «Pacto local») y el reciente 2013 (referencia a la LRSAL), en el que la reforma ha tenido, sobre todo, fundamentos en la crisis económica y se ha expresado con una apreciable falta de conocimiento, y de respeto, al mundo local, lo que ha devenido en el fracaso de la Ley de la que en este momento parece que solo perviven realmente (no en la ficción de la vigencia formal) determinadas decisiones de régimen económico-financiero.

Y en ese sentido surge en este libro el planteamiento «institucional», porque el autor plantea su relato cuando se intentó realizar una profunda reforma de este régimen a partir de 2004 ocupando dentro del Gobierno del Estado la Dirección General que se encarga del proceso. Es en esas páginas donde aparecen las consideraciones institucionales, jurídicas, cuando el autor narra sus tropiezos –y afanes de superarlos– con determinadas insegu-

ridades conceptuales, con alguna doctrina del Tribunal Constitucional. Manuel Zafra cuenta como acude, entonces, a la doctrina especializada; reproduce sus opiniones que le ayudan o dan pistas para la realización de sus «buenas ideas». En ocasiones es él mismo quien llama a esa doctrina a que le auxilie en su labor.

Por eso decía que son infrecuentes estos libros. Otros libros de memorias soslayan lo que en el libro de Zafra es signo distintivo. Porque aquí se mueve con la seguridad –difícilmente adquirible, apuntodel que conoce los problemas jurídicos e institucionales que otros políticos también memorialistas desconocen o que, simplemente, no tratan. Planteamientos institucionales que para el autor del libro –y para quien escribe– son muy importantes, en cuanto han pesado y pesan en el desarrollo de las cosas mucho más que determinadas voluntades políticas u obstáculos políticos. Todo ello sin desconocer, claro está, que la voluntad política es indispensable para la realización de una determinada idea.

Pero ese es el respaldo político a las «buenas ideas». Y cuando ese falla, es cuando los afanes reformadores caen o deben abandonarse. De eso hay también testimonio, triste, en el libro.

3. Volviendo al título y al contenido del libro, la actividad de Zafra como director general en la Administración estatal dará lugar a un anteproyecto de Ley que podría haber representado una profunda reforma de la LBRL abordando y, quizá, solucionando determinadas cuestiones presentes que perturbaban y perturban la vida local: por ejemplo la determinación y defensa de las competencias municipales y el reparto competencial sobre la cuestión entre Estado y Comunidades Autónomas (apunto que tema fundamental, como la cuestión de la financiación local es materia de otra legislación en la que lo fundamental es el papel del Estado por determinación constitucional).

Es interesantísima la narración que realiza en el libro Manuel Zafra y en la que se van mezclando cuestiones políticas, de desarrollo de pactos de amplio espectro (que se alcanzarán al menos en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias) con opiniones doctrinales que él recaba o que se producen sobre los temas de discusión.

En particular merece la pena recordar que la época en la que se centra la actuación de Manuel Zafra y su reflejo en este libro es también la época de la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado finalmente en 2006 y con muy fuerte influencia en otros Estatutos de Autonomía de los que se ha venido en llamar «de segunda generación», como también y junto al catalán el andaluz o el aragonés de 2007, e igualmente de la aparición de dos Sentencias importantes del TC. Una, de 2006, en la que la LBRL pierde papel como componente de una función constitucional que el Tribunal Constitucional en esta ocasión parece poner en duda. Y la importante Sentencia 247/2007 (aparecida tras el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de Aragón contra un precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), de la que puede deducirse un importante papel de los Estatutos de Autonomía en la determinación, en la concreción de las competencias autonómicas sobre el régimen local (y en otras materias). Ya sabemos que lo que podía deducirse de esta Sentencia será interrumpido por la STC 31/2010 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado contra el Estatuto de Cataluña y en la que, entre otras, cosas se olvida el contenido de la Sentencia 247/2007 con lo que la legislación básica del Estado (promulgada como básica o materialmente bá-

sica) vuelve a sobreponerse, como siempre, sobre los Estatutos de Autonomía, a los que se sigue contemplando por el TC casi exclusivamente como normas autonómicas y, por tanto, sin capacidad –en el tema que nos ocupa– de llevar a cabo una fuerte «interiorización del régimen local» como era el deseo de algunos, y todo ello pese al hecho evidente de que se aprueban por Ley Orgánica.

Esas iniciativas que conduce Manuel Zafra desde su Dirección General acaban bruscamente. No se ha alcanzado plenamente el pacto político pero lo más importante es que el Gobierno de la Nación del momento pierde interés por esta iniciativa de reforma local y es sustituida por otras preocupaciones ya en el final de la legislatura en la que tras el cambio de responsable del Ministerio, ya no se cuenta con la colaboración del autor.

En el libro Manuel contempla todo esto con desesperanza política y con crisis personal derivada de un fuerte accidente y de su difícil recuperación, por fortuna conseguida finalmente.

4. La experiencia como Director General en Andalucía, iniciada tras un breve paréntesis en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y la temporalmente limitada vuelta a la Universidad de Granada, dará lugar, finalmente, a una Ley de administración local autonómica, con contenidos novedosos, de 2010. Una rara avis la de esta Ley en el panorama comparado autonómico (y en otro ámbito, en una ley de participación local en los tributos de la Comunidad Autónoma).

De esta época me llama fuertemente la atención la actividad del autor, que con un sentido evidente de Estado, intenta llevar paralelamente los esfuerzos de redacción de la Ley autonómica con el impulso y seguimiento de lo que él entiende que debe ser una colaboración leal con la configuración que tengan las bases del régimen local, tarea que, evidentemente, corresponde realizar al Estado. No consigue, según cuenta, más que buenas palabras de parte de los representantes de la Administración central, no asistiendo estos a las reuniones que se convocan desde el partido socialista a iniciativa de Manuel. La conclusión es clara: la Ley de Andalucía debe elaborarse y aprobarse en soledad, sin el referente que hubiera representado la elaboración y aprobación paralela de una nueva legislación básica del Estado sobre el régimen local.

5. En algunos momentos de mis palabras me he referido a la LRSAL de 2013 calificando como de fracaso el contenido de su acción reformadora. También en el libro está presente esta Ley, si bien aquí Manuel Zafra la contempla más como el experto en Régimen local que observa su nacimiento con asombro y luego plantea, con rigor, su crítica ante un texto que, me da la impresión, dentro de poco ya no tendrá ningún tipo de defensor expreso o implícito. Hasta sus propios padres –que nunca han querido aparecer públicamente en la palestra como tales– abominarán públicamente de ella. Tarea que creo que observaremos en la siguiente legislatura.

6. Hay una última parte del libro que para mí tiene un valor especial, y es la dedicada a la función directiva. Lo que en el libro se llama «epílogo sobre la función directiva», una parte llena de buenas ideas sobre un sector imprescindible para la conducción de la Administración y que se sitúa a caballo en ese difícil y cambiante escenario que se mueve entre el ámbito de la determinación política y la estructura funcionarial. Hay aquí excelente razonamiento, aportación de doctrina de teóricos muy notables y, en el fondo, una profunda identificación del autor con esta función directiva, que conoció una valiosa aproximación jurídica

con el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, pero que todavía no conoce su regulación completa y, sobre todo, consideración pública definitiva. Estas páginas, lo aseguro, son imprescindibles en esa línea de trabajo que también queda emplazada para el futuro.

7. Concluyo ya. En realidad y resumiendo nos encontramos ante el libro de un profesor universitario que por esos azares inexplicables de la vida, es llevado durante un tiempo a realizar funciones públicas a las que le aporta esa pátina indiscutible, que forma parte de lo que entendemos por ser universitario y que impregna sin duda su actuación: Consagración al trabajo de forma sincera y exclusiva; reflexión constante; crítica inmisericorde, pero respetuosa, a aquello que la reflexión concluye en ver como equivocado; valentía también para alcanzar, proclamar y defender lo que se entiende como «buenas ideas». Es fácilmente comprensible, por tanto, que tenga una fuerte simpatía por el libro y, por supuesto, por el autor. Y que concluya recomendando sin ningún tipo de prevención o reserva su lectura, máxime por todos aquellos aficionados a las cuestiones locales. Y deseando que el autor siga en el futuro, ya sólo como profesor, pensando, reflexionando, y trasmitiendo las conclusiones de su pensamiento en relación a los fuertes problemas que vive nuestro régimen local y, con él, el conjunto del país.

Antonio Embid Irujo

Índice de autores

- **María Josefa Aguado Orta.** Letrada de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Zaragoza.
- **Sofía Altemir Fumanal.** Técnico de Administración General y Jefe de Sección de Compras de la Diputación Provincial de Zaragoza.
- **Joaquín Álvarez Martínez.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Ignacio Barquero Solanes.** Director de Auditoría de la Cámara de Cuentas de Aragón.
- **Rosa María Casado Monge.** Asesora de El Justicia de Aragón.
- **Jesús Colás Tenas.** Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza. Secretario del Anuario y miembro del Consejo Asesor de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda.
- **Eloy Colom Piazuelo.** Profesor Titular de Derecho Administrativo y acreditado como Catedrático. Universidad de Zaragoza.
- **Héctor Cuesta Calleja.** Letrado del Ayuntamiento de Madrid.
- **Ricardo Luis Chueca Rodríguez.** Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de La Rioja.
- **Antonio Embid Irujo.** Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza. Director del Anuario y Presidente de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda.
- **Antonio Eduardo Embid Tello.** Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Administrativo, acreditado como Contratado-Doctor. Universidad Carlos III de Madrid.
- **Víctor Fernández-Rodríguez Fairén.** Profesor Asociado de Derecho Internacional Público. Universidad de Zaragoza.
- **Ismael Jiménez Compaired.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Emilio Magallón Verde.** Doctorando en el Departamento de Derecho Público. Universidad de Zaragoza.
- **Lucía Molinos.** Profesora Contratada-Doctora de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Zaragoza.
- **Pedro Luis Martínez Pallarés.** Letrado de la Diputación Provincial de Zaragoza. Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universidad de Zaragoza.
- **Sergio Salinas Alcega.** Profesor Titular de Derecho Internacional Público, y acreditado como Catedrático. Universidad de Zaragoza.
- **María Asunción Sanmartín Mora.** Funcionaria superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- **Beatriz Setuáin Mendía.** Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

Institución Fernando el Católico
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza España, 2
50071 Zaragoza (España)
http://ifc.dpz.es

Anuario Aragonés del Gobierno Local

ACUERDO DE INTERCAMBIO

Área: **Derecho Administrativo**
Director: **Antonio Embid**
Secretario: **Jesús Colás**
Año de fundación: **2010**
Periodicidad: **Anual**
Formato: **17 x 24 cm**
Editor: **Institución Fernando el Católico, Zaragoza** (**Spain**)
ISSN **2172-6531**
Intercambio de publicaciones: **Tels.** [34] **976 28 88 78/79 • Fax** [34] **976 28 88 69**
E-mail: **interch@ifc.dpz.es**

Correspondencia: Institución Fernando el Católico, Excma. Diputación de Zaragoza,
Intercambio de Revistas. Plaza de España, 2 • 50071 Zaragoza (España)

Rogamos remitan este impreso cumplimentado

Revista o colección _____

ISSN/ISBN _____ Periodicidad _____

Materia _____ Formato _____

Entidad _____

Dirección _____

CP _____ Ciudad _____ País _____

Teléfono _____ Fax _____

Referencia _____ E-mail _____

Fecha _____

Firma _____

Institución Fernando el Católico
Excma. Diputación de Zaragoza
Plaza España, 2, 50071 Zaragoza (España)
Tels. (34) 976 28 88 78/79 • Fax: (34) 976 28 88 69
E-mail: ventas@ifc.dpz.es • www. http://ifc.dpz.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN A PUBLICACIONES PERIÓDICAS DE LA IFC

- ☐ **Anuario Aragonés de Gobierno Local**
- ☐ **Archivo de Filología Aragonesa**
- ☐ **Caesaraugusta**
- ☐ **Ciencia Forense**
- ☐ **Emblemata**
- ☐ **Ius Fugit**
- ☐ **Jerónimo Zurita, Revista de Historia**
- ☐ **Nassarre**
- ☐ **Palaeohispánica**
- ☐ **Revista de Derecho Civil Aragonés**

Datos personales de envío

D./Dña./Entidad

NIF/CIF

Domicilio

Código Postal Ciudad

Provincia/País Teléfono

E-mail

FORMA DE PAGO

☐ **Domiciliación bancaria**

Titular de la cuenta

Banco/Caja

Agencia

Domicilio

Población

CP Provincia/País

IBAN	Internacional	Entidad	Oficina	DC	Número de cuenta o libreta

Ruego se sirvan aceptar con cargo a nuestra cuenta corriente las facturas presentadas por Institución Fernando el Católico (CIF: P5090001H) a cambio de la entrega domiciliaria de los próximos números que reciba y hasta nueva orden, todo ello con un descuento del 25% sobre el precio de venta al público.

Firma



07 | 2016

Sumario

INFORMES

Informe general sobre el gobierno local en 2015 | Antonio Embid Irujo

Informes sectoriales

Empleo y organización local | Beatriz Setuáin Mendía

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda | Mª Josefa Aguado Orta

Contratación local | Jesús Colás Tenas

Servicios públicos y contratos de servicios | Pedro Luis Martínez Pallarés

Bienes locales | Eloy Colom Piazuelo

Tributos y presupuestos | Joaquín Álvarez Martínez e Ismael Jiménez Compaired

Medio ambiente | Antonio Eduardo Embid Tello

Derecho de la Unión Europea | Sergio Salinas Alcega y Víctor Fernández-Rodríguez Fairén

El Justicia de Aragón | Rosa María Casado Monge

Cámara de Cuentas de Aragón | Ignacio Barquero Solanes

ESTUDIOS

Las elecciones locales de 2015 en Aragón: más continuidad que cambio, por el momento | Ricardo Chueca Rodríguez

El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa | María Asunción Sanmartín Mora

Los contratos mixtos | Sofía Altemir Fumanal

Las variantes y mejoras en la contratación del sector público | Héctor Cuesta Calleja

NOTAS

DOCUMENTACIÓN

RECENSIONES

Anuario Aragonés del Gobierno Local

2015

ISSN 2172-6531

Institución Fernando el Católico

Diputación de Zaragoza

Fundación Ramón Sáinz de Varanda