

cuadernos

de Administración Local

BOLETIN DE INFORMACION TECNICA DE LA FEMP

FEMP

NUM. 119 febrero

CONSEJO EDITORIAL

Heliodoro Gallego Cuesta,
Rita Barberá Nolla, Rosa Aguilar
Rivero, Josep Mariné i Grau, Luis
Estaún García, Manuel M^a de
Bernardo Foncubierta, Gabriel
Álvarez Fernández

DIRECTOR

Gonzalo Brun Brun

CONSEJO DE REDACCIÓN

Myriam Fernández-Coronado,
Julio Fernández Gallardo, Isaura
Leal Fernández,
Luis E. Mecati Granado, Ignacio
Alarcón Mohedano, Gema
Rodríguez López, Juana López
Pagán, Guadalupe Niveiro de
Jaime

SECRETARÍA

José M^a. Saiz Rincón

DOCUMENTACIÓN

Montserrat Enríquez de Vega

CUADERNOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

No comparte necesariamente las
opiniones vertidas por sus
colaboradores y autoriza la
reproducción total o parcial de su
contenido, citando su procedencia
Depósito Legal: M-19867-1996

CALLE NUNCIO, 8

28005 MADRID

TELEFONO: 91 364 37 00

FAX: 91 364 13 40

E-MAIL: dtj@femp.es

◆ **Ley 39/2006 de Promoción
de la Autonomía Personal y
Atención a las personas en
situación de dependencia**

◆ **Aprobación de la Ley
Municipal y de Régimen
Local de Baleares**

◆ **Nuevos objetivos de
estabilidad presupuestaria
2007-2009**

◆ **Anulación parcial de la
Ordenanza reguladora de los
requisitos para la prestación
de los servicios funerarios
en el municipio de Madrid
(STS, 27 de octubre de 2006)**

◆ **Proyecto de Ley de la
Administración Electrónica**

02 ACTUALIDAD

Certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción

El  **Real Decreto 47/2007**, de 19 de enero, por el que se aprueba el **Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción** (BOE nº 27, de 31 de enero de 2007) transpone parcialmente la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Esta Directiva establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética, con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro energético.

Debe fomentarse entre el público la difusión de esta información y en particular en el caso de las viviendas, que constituyen un producto de uso generalizado, siguiendo las directrices de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

El **objetivo principal** del Real Decreto 47/2007 consiste en establecer el Procedimiento básico que debe cumplir la metodología de cálculo de la calificación de eficiencia energética, con el que se inicia el proceso de certificación, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios de nueva construcción o que se modifiquen, reformen o rehabiliten en una extensión determinada. Asimismo, se establecen en el mismo las condiciones técnicas y administrativas para las certificaciones de eficiencia energética de los proyectos y de los edificios terminados.

Se aprueba un distintivo común en todo el territorio nacional denominado **etiqueta de eficiencia energética**, garantizando las

especificidades que sean precisas en las distintas Comunidades Autónomas. En el caso de edificios ocupados por autoridades públicas o instituciones que presten servicios públicos a un número considerable de personas y que sean frecuentados habitualmente por ellas, será obligatoria la exhibición de este distintivo de forma destacada.

La etiqueta debe ser incluida en toda oferta, promoción y publicidad dirigida a la venta o arrendamiento del edificio. Deberá figurar siempre, de forma clara e inequívoca en la etiqueta, si se refiere al certificado de eficiencia energética del proyecto o al del edificio.

Por otro lado, para velar por el mantenimiento y actualización del Procedimiento básico de certificación de eficiencia energética de edificios se crea una **Comisión asesora**, como órgano colegiado de carácter permanente, cuyas funciones, organización y composición quedan determinadas.

Entre la composición de la citada Comisión, además de la representación ministerial, representantes de las Comunidades Autónomas y de agentes del sector y usuario, se da entrada a las Entidades Locales con un vocal propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias.

La Comisión asesora funcionará en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo.

Por último, se concreta un **régimen sancionador** con infracciones y sanciones, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de los consumidores y usuarios.

En cuanto a los **Anexos** del Procedimiento básico, el primero de ellos contiene las especificaciones técnicas de la metodología de cálculo de la calificación de

eficiencia energética, donde se particularizan las características y alcance de los métodos informáticos que podrán utilizarse para el cálculo de las calificaciones de eficiencia energética, y que se hacen necesarios en la mayoría de los casos para llevar a cabo los complejos

cálculos con fiabilidad suficiente. El Anexo II determina el contenido detallado de la etiqueta de eficiencia energética.

Gema Rodríguez

ACTUALIDAD

Aprobación de la Ley Municipal y de Régimen Local de Baleares

A diferencia de aquellas Comunidades Autónomas que, sobre el texto de la Ley de Bases de 1985 y del Texto Refundido de 1986, acometieron sin demora el desarrollo de la llamada legislación básica de régimen local, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears optó por elaborar una Ley municipal dentro de ese mismo contexto, pero desde una perspectiva temporal más reposada, intentando recoger las últimas novedades tanto en el orden teórico como en el legislativo y jurisprudencial.

Bajo estos postulados, el Parlamento Balear ha aprobado la  **Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears (BOIB núm. 186-Extr., de 27 diciembre de 2006)**, con el propósito a dar respuesta a las necesidades actuales de las Entidades Locales de dicho territorio insular.

Tras un Título preliminar comprensivo de los principios informadores del régimen local, comienza esta norma regulando, en su Título I, el régimen jurídico del funcionamiento y actividad de los Consejos insulares como Entidades Locales peculiares del territorio Balear, cuyo carácter dual ha aconsejado abordar dicha nueva regulación sin incorporar la de sus aspectos político-organizativos, que continúan rigiéndose por la Ley especial 8/2000, de 27 de octubre.

Continúa el Título II de la Ley definiendo al Municipio como el nivel local básico y esencial de la organización territorial que permite hacer más efectiva la participación

de la ciudadanía en la adopción de las decisiones públicas, así como gestionar con menor coste y mayor efectividad las competencias locales.

Con esa perspectiva, se regulan los elementos identificativos del Municipio, los supuestos de alteración de términos municipales y la creación de nuevos Municipios, al tiempo que se establece la obligación de prestar servicios básicos en todos los núcleos municipales de las Islas.

Se pretende así garantizar el ejercicio de las competencias obligatorias con suficiencia de recursos financieros y evitar el empobrecimiento de la capacidad de gestión de la Administración Local. Muestra de ello es la voluntad novedosa del Gobierno Autónomo de contribuir en el sostenimiento económico de los municipios más pequeños, sufragando la dedicación exclusiva de los Alcaldes y Alcaldesas cuando sea necesario.

Cabe destacar, finalmente, una referencia a la posibilidad de establecer regímenes especiales en determinados Municipios, con una mención especial a la capital, Palma de Mallorca, que ya fue objeto de una propuesta de Carta municipal aprobada unánimemente por su Ayuntamiento en julio de 2000, y cuya Ley de Capitalidad acaba de ser aprobada por el Parlamento Balear el pasado 20 de diciembre.

El Título III está dedicado a los demás Entes Locales, refiriéndose en primer lugar a las Mancomunidades de Municipios e

incorporando los principios informadores y las normas esenciales de su regulación. También se hace referencia a los Consorcios, como forma frecuente del asociacionismo municipal con otras Administraciones Públicas; a las Entidades Locales menores y a las Áreas metropolitanas. Además, se favorecen los mecanismos de descentralización y desconcentración con figuras como las Juntas de Vecindad, los Distritos y las Delegaciones territoriales, así como los mecanismos de participación ciudadana en la vida pública.

El Título IV, se ocupa de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en la vida municipal, tanto de las que afectan a la titularidad y el ejercicio de las competencias, como de las concernientes a las diferentes modalidades de control que todavía subsisten, si bien con un matiz distinto al de la antigua tutela administrativa.

El Título V recoge disposiciones comunes a todas las Entidades Locales con cierta minuciosidad: el estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, el régimen de funcionamiento de sus órganos colegiados, la regulación de sus actos y acuerdos, así como la información y participación ciudadana en la vida local. Se reproduce así la normativa básica, pero se respeta la autonomía municipal y la potestad de autoorganización de cada Corporación, plasmada generalmente en el propio reglamento orgánico, donde se establecen las peculiaridades organizativas y de funcionamiento que cada Entidad Local estime necesarias.

El Título VI, dedicado a los bienes municipales, está sujeto estrechamente al marco de la legislación estatal, si bien complementando ésta en aquellas materias que requieren un tratamiento con rango legal. Se regula así lo relativo a la clasificación de los bienes y derechos, la alteración de su calificación jurídica, la adquisición, la enajenación y el gravamen de los bienes, la permuta de bienes patrimoniales, la cesión gratuita y las aportaciones directas. Finalmente hay un capítulo especial dedicado al aprovechamiento de los bienes y a su tutela.

La regulación de las obras, los servicios y las actividades económicas de las

entidades locales aparece en el Título VII, mientras que el siguiente Título, el VIII, se dedica a la intervención administrativa en la actividad privada, con referencia en primer término a la acción de fomento, tanto en lo referido a las subvenciones como a la acción concertada, y se establecen después las modalidades de intervención, las clases de autorizaciones y licencias, los distintos tipos de infracciones y las sanciones por incumplimiento en defecto de normativa sectorial específica.

En cuanto al personal al servicio de los Entes Locales, la primera característica de la regulación que se plantea en el Título X de la Ley es la unificación esencial del régimen jurídico de la función pública autonómica y local, en un ejercicio de simplificación y de aproximación de cuerpos y escalas. Ello comporta la aplicación al funcionariado local de la Ley Balear de la Función Pública en bloque, con las especialidades indispensables, como respuesta a la voluntad de acercamiento de ambos colectivos funcionariales, e implica la apertura de nuevas perspectivas de carrera para los mismos.

Por último, el Título XI se ocupa de las haciendas locales centrándose en la regulación de la participación local en los ingresos de la Comunidad Autónoma, participación constitucionalmente garantizada y ejercida mediante los fondos autonómicos de cooperación. A destacar entre ellos el Fondo de Cooperación Local, anual e incondicionado, junto con otros fondos finalistas destinados a la financiación estable de infraestructuras y servicios singulares, con carácter a menudo plurianual, para permitir a los municipios programar su propia actividad y asumir las cargas financieras de las obras y de los servicios de su competencia.

Julio Fernández Gallardo

Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

El pasado 1 de enero entró en vigor la  *Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas* en situación de dependencia cuya finalidad es atender a las personas que se encuentren en dicha situación en aras a alcanzar uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. Con la aplicación de esta ley se pretende atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía.

Ya en octubre de 2003, el Pleno del Congreso aprobó una Recomendación que defendía la necesidad de configurar un sistema integrado que abordase desde la perspectiva de la globalidad el fenómeno de la dependencia, e instaba a una pronta regulación que recogiese la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección.

Como se establece en el preámbulo de la ley en España, los cambios demográficos y sociales han producido un aumento progresivo de la población que se encuentra en esta situación de dependencia: así destacan el crecimiento de la población de más de 65 años y el fenómeno demográfico denominado «envejecimiento del envejecimiento», es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años. Esta nueva realidad implica problemas de dependencia en las últimas etapas de la vida para las personas mayores, además de corroborar que más del 32% de las personas mayores de 65 años tienen algún tipo de discapacidad.

Pero no sólo la ley quiere dar respuesta a esta situación sino también a aquellas personas que por razones de enfermedad y otras causas de discapacidad o limitación

les impone una situación ineludible dependencia¹.

La atención a este colectivo de población es un desafío al que deben dar respuesta los poderes públicos, así la ley pretende ser esa respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad. Y como expresa el preámbulo de esta ley es importante no olvidar que *“hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el «apoyo informal».* Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan”.

La Constitución, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos. La Ley quiere situar al mismo nivel que la protección sanitaria y de la seguridad social los servicios sociales consolidándolos así como el cuarto pilar del sistema de bienestar.

La presente Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la

¹ “Así el 9% de la población española, según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999, presenta alguna discapacidad o limitación que le ha causado, o puede llegar a causar, una dependencia para las actividades de la vida diaria o necesidades de apoyo para su autonomía personal en igualdad de oportunidades”.

creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

El Sistema establecido en la ley tiene por finalidad principal garantizar las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección, para ello se convierte en cauce de colaboración y participación de las Administraciones Públicas con el objetivo de optimizar los recursos públicos y privados disponibles. La ley conforma un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, a través del impulso de un modelo de atención integral al ciudadano, del que es beneficiario y que administrativamente se organiza en tres niveles.

La ley delimita por tanto la cuestión competencial, así se establece la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, a través del art. 149.1. CE, que *“es el que justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución”*.

Se establece un marco mínimo de protección garantizado financieramente por la Administración General del Estado, asimismo también se contempla un segundo nivel de protección, a través de un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la ley. También queda abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

De la lectura de los preceptos de la ley puede afirmarse, y así lo dice en su exposición de motivos, que su efectividad depende del compromiso y de la acción conjunta de todos los poderes e instituciones públicas. Esta es la razón por la que la Ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Es en el seno de este Consejo dónde deben desarrollarse y acordarse, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas.

La ley, por tanto, apuesta por un modelo integrado, basado en la cooperación interadministrativa y de delimitación de las competencias.

En cuanto a la financiación se estipula que *“vendrá determinada por el número de personas en situación de dependencia y de los servicios y prestaciones previstos en esta Ley, por lo que la misma será estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas. En todo caso, la Administración General del Estado garantizará la financiación a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta Ley”*.

Es en la disposición transitoria primera en la que se regula la participación financiera del Estado en la puesta en marcha del Sistema en un periodo transitorio hasta el año 2015.

La Ley se estructura en un título preliminar; un título primero con cinco capítulos; un título segundo con cinco capítulos; un título tercero; dieciséis disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales.

En su título preliminar recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, y los titulares de esos derechos.

El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, y se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El artículo doce de la presente ley es el que regula la participación de las entidades locales estableciendo que las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas

Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye, así como su participación en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga.

El título II regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores. En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos a los ya creados, Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Por último, se regulan en el título III las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Juana López Pagán

ACTUALIDAD

Cifras Oficiales de Población a 1 de enero de 2006

Mediante la publicación en el BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006, del  [Real Decreto 1627/2006](#), de 29 de diciembre, el Gobierno ha procedido a declarar oficiales las cifras de población resultantes de la revisión padronal referida al 1 de enero de 2006.

Conforme a dichas cifras, el total de la población española a dicha fecha asciende a 44.708.964 habitantes, de los cuales 14.695.472 residen en las capitales de provincia. La capital más poblada sigue siendo Madrid (3.128.600 de habitantes), seguida de Barcelona (1.605.602 de

habitantes) y de Valencia (805.304) y las menos pobladas son Teruel (33.673 habitantes), Soria (38.004 habitantes) y Huesca (49.312 habitantes).

En cuanto a las provincias y comunidades autónomas uniprovinciales, las más pobladas coinciden también con sus capitales (Madrid 6.008.183, Barcelona 5.309.404 y Valencia 2.463.592 habitantes), pero no así las menos pobladas, que son Soria (93.503 habitantes), Teruel (142.

08

ACTUALIDAD

Salario mínimo interprofesional 2007

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 27.1 del Estatuto de los Trabajadores, el Gobierno ha aprobado el  [Real Decreto 1632/2006](#), de 29 de diciembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre), mediante el que se establecen las nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional que deberán regir a partir del 1 de enero de 2007, tanto para los trabajadores fijos como para los eventuales o temporeros, así como para el personal al servicio del hogar familiar.

Las nuevas cuantías representan un incremento del 5,50 por 100 respecto de las vigentes entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2006, con lo que el salario

mínimo queda fijado en 19,02 euros/día o 570,60 euros/mes para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores.

Para los empleados de hogar el salario mínimo será de 4,47 euros por hora efectivamente trabajada y para los trabajadores eventuales y temporeros cuyos servicios a una misma empresa no excedan de ciento veinte días, en ningún caso la cuantía será inferior a 27,02 euros por jornada legal en la actividad.

ACTUALIDAD

Videovigilancia y protección de datos personales

En el BOE núm. 296, del pasado 12 diciembre, se publicó la  [Instrucción 1/2006](#), de 8 de noviembre, de la Agencia de Protección de Datos, sobre tratamiento de datos personales con fines de vigilancias a través de sistemas de cámaras o videocámaras. Con ella se pretende adecuar los tratamientos de imágenes con fines de vigilancia a los principios de Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y garantizar los derechos de las personas cuyas imágenes son tratadas por medio de tales procedimientos.

La Instrucción se aplica al tratamiento de datos personales de imágenes de personas físicas identificadas o identificables, con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras y videocámaras o cualquier medio técnico análogo. Dicho tratamiento comprende la grabación, captación, transmisión, conservación y almacenamiento de imágenes, incluida su reproducción o emisión en tiempo real, así como el

tratamiento que resulte de los datos personales relacionados con aquéllas.

Los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia deberán colocar, en las zonas videovigiladas, al menos un distintivo informativo (cuyo contenido y diseño se ajustará a lo previsto en el Anexo de esta Instrucción) ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y tener a disposición de los interesados impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999. Asimismo, deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

La persona o entidad que prevea la creación de ficheros de videovigilancia deberá notificarlo previamente a la Agencia Española de Protección de Datos, para su inscripción en el Registro General de la misma. A estos efectos, no se considerará fichero el tratamiento consistente exclusivamente en la reproducción o

emisión de imágenes en tiempo real. Tratándose de ficheros de titularidad pública deberá estarse a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de

13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

ACTUALIDAD

Puesta en marcha de los sistemas de verificación de datos de residencia y de identidad.

El 28 de abril de 2006, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 523/2006, por el que se suprimía la exigencia de presentar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, sustituyendo tal presentación por una consulta electrónica mediante un Sistema de Verificación de Datos de Residencia. No obstante, la aplicación de esta medida se difería hasta que ese Sistema estuviese totalmente operativo.

Pues bien, la  [Orden PRE/4008/2006](#), de 27 de diciembre (BOE núm. 1, de 1 de enero de 2007), establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia y se fija como fecha de operatividad del Sistema la del día 2 de

enero de 2007, fecha a partir de la cual no podrá exigirse en los procedimientos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General del Estado, o a los organismos vinculados o dependientes de aquella, la aportación de certificados de empadronamiento.

Y lo mismo hace la  [Orden PRE/3949/2006](#), de 26 de diciembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre), respecto del Sistema de Verificación de Datos de Identidad, por lo que a partir de la misma fecha no podrá exigirse por la Administración General del Estado o por los organismos vinculados o dependientes de ella, la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad o de los documentos acreditativos de la identidad de extranjeros residentes en España o tarjeta equivalente.

10

NORMATIVA

Sección coordinada por Ignacio Alarcón

ESTADO

Real Decreto 1538/2006, 15 diciembre

por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. (BOE nº 3, 3 de enero)

Real Decreto 1630/2006, 29 diciembre

por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil. (BOE nº 4, 4 de enero)

Real Decreto 1631/2006, 29 diciembre

por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. (BOE nº 5, 5 de enero)

Real Decreto 3/2007, 12 enero

por el que se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. (BOE nº 12, 13 de enero)

Real Decreto 47/2007, 19 enero

por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. (BOE nº 27, 31 de enero)

Orden PRE/4008/2006, 27 diciembre

por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia. (BOE nº 1, 1 de enero)

Corrección de erratas de la Orden ITC/3707/2006, 22 noviembre

por el que se regula el control metrológico del Estado de los instrumentos destinados a medir la concentración de alcohol en el aire espirado. (BOE nº 3, 3 de enero)

Orden ITC/4096/2006, 28 diciembre

por la que se aprueba el Reglamento de uso del dominio público radioeléctrico de la banda ciudadana CB-27. (BOE nº 6, 6 de enero)

Orden TAS/31/2007, 16 enero

por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidos en la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para el año 2007. (BOE nº 17, 19 de enero)

Orden PRE/43/2007, 16 enero

por la que se modifica parcialmente el anexo XI del Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2833/1998, de 23 diciembre. (BOE nº 20, 23 de enero)

Orden APU/50/2007, 8 enero

por la que se aprueba la oferta formativa del Instituto Nacional de Administración Pública para el año 2007. (BOE nº 20, 23 de enero)

Resolución 2/01/2007

de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 agosto, y se actualizan para el año 2007 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio. (BOE nº 3, 3 de enero)

Resolución 26/12/2006

de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de diciembre de 2006, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2007. (BOE nº 8, 9 de enero)

Resolución 9/01/2007

de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2006, por el

que se fija un nuevo precio básico nacional, que servirá como referencia a efectos de determinación de los precios máximos de venta y renta de las viviendas acogidas al Plan Estatal 2005-2008. (BOE nº 9, 10 de enero)

Resolución 27/12/2006

del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2007, ayudas para planes de Formación Continua en el marco del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 21 de septiembre de 2005. (BOE nº 9, 10 de enero)

Resolución 20/12/2006

del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convoca el proceso

de selección de participantes VI curso de Dirección Pública Local. (BOE nº 17, 19 de enero)

Resolución 19/01/2007

del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convoca curso de "Régimen Electoral Local" incluido en el Plan de formación del INAP del año 2007, para su ejecución descentralizada. (BOE nº 27, 31 de enero)

Corrección de errores de la Instrucción 1/2006, 8 noviembre

de la Agencia de Protección de Datos, sobre tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras. (BOE nº 3, 3 de enero)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCIA

Ley 10/2006, 26 diciembre

del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. (BOE nº 11, 12 de enero)

Ley 11/2006, 27 diciembre

de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007. (BOE nº 14, 16 de enero)

Ley 12/2006, 27 diciembre

sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOE nº 14, 16 de enero)

Corrección de errores de la Ley 11/2006, 27 diciembre

del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007. (BOJA nº 21, 29 de enero)

Decreto del Presidente 2/2007, 16 enero

por el que se somete a referéndum el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOE nº 15, 17 de enero)

ARAGÓN

Ley 9/2006, 30 noviembre

de calidad alimentaria de Aragón. (BOE nº 22, 25 de enero)

Ley 10/2006, 30 noviembre

de creación de la Reserva Natural Dirigida de las Saladas de Chiprana. (BOE nº 22, 25 de enero)

Ley 11/2006, 30 noviembre

de declaración de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta. (BOE nº 23, 26 de enero)

Ley 13/2006, 27 diciembre

de derechos de la persona. (BOE nº 23, 26 de enero)

Ley 14/2006, 27 diciembre

de declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales. (BOE nº 23, 26 de enero)

ASTURIAS

Ley 7/2006, 3 noviembre

de estadística. (BOE nº 3, 3 de enero)

Ley 8/2006, 13 noviembre

de carreteras. (BOE nº 3, 3 de enero)

BALEARES

Decreto 108/2006, 22 diciembre

por el que se fija el calendario de días inhábiles para el año 2007 a efectos de plazos administrativos. (BOE nº 19, 22 de enero)

Ley 20/2006, 15 diciembre
municipal y de régimen local de las Illes Balears. (BOE nº 26, 30 de enero)

Ley 21/2006, 15 diciembre
de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menoría y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio. (BOE nº 26, 30 de enero)

Ley 22/2006, 19 diciembre
de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. (BOE nº 26, 30 de enero)

Ley 23/2006, 20 diciembre
de capitalidad de Palma de Mallorca. (BOE nº 26, 30 de enero)

CANARIAS

Ley 13/2006, 29 diciembre
de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güimar. (BOC nº 9, 12 de enero)

Ley 1/2007, 17 enero
por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. (BOC nº 17, 23 de enero)

Decreto 186/2006, 19 diciembre
por el que se aprueba el Plan Específico de Protección Civil y Atención de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Canarias por riesgos de fenómenos meteorológicos adversos (PEFMA). (BOC nº 17, 23 de enero)

CANTABRIA

Ley 17/2006, 11 diciembre
de control ambiental integrado. (BOE nº 15, 17 de enero)

Ley 18/2006, 26 diciembre
de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2007. (BOE nº 16, 18 de enero)

Ley 18/2006, 26 diciembre
de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2007. (BOE nº 16, 18 de enero)

Ley 19/2006, 26 diciembre
de medidas fiscales y de contenido financiero. (BOE nº 17, 19 de enero)

CASTILLA-LA MANCHA

Ley 14/2006, 4 diciembre
de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León. (BOE nº 4, 4 de enero)

Ley 4/2006, 19 octubre
por la que se modifica la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (BOE nº 17, 19 de enero)

CASTILLA Y LEÓN

Corrección de errores en el texto de la Ley 16/2007, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2007. (BOCYL nº 16, 23 de enero)

EXTREMADURA

Ley 9/2006, 23 diciembre
por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura. (BOE nº 24, 27 de enero)

Ley 10/2006, 27 diciembre
de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007. (BOE nº 24, 27 de enero)

GALICIA

Ley 12/2006, 1 diciembre
de fundaciones de interés gallego. (BOE nº 14, 16 de enero)

Ley 17/2006, 27 diciembre
del libro y de la lectura de Galicia. (DOG nº 7, 10 de enero)

Ley 1/2007, 15 enero
de la Academia Gallega de Seguridad Pública. (DOG nº 16, 23 de enero)

LA RIOJA

Ley 10/2006, 27 diciembre
de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007. (BOE nº 20, 23 de enero)

Ley 11/2006, 27 diciembre
de medidas fiscales y administrativas para
el año 2007. (BOE nº 21, 24 de enero)

Resolución nº 13/2007, 16 enero
del Director General de Calidad Ambiental
por la que se somete a información pública
la determinación de la existencia de efectos
significativos en el medio ambiente del
planeamiento urbanístico de desarrollo.
(BOR nº 10, 20 de enero)

NAVARRA

Ley Foral 12/2006, 21 noviembre
del Registro de la Riqueza Territorial y de
los Catastros de Navarra. (BOE nº 4, 4 de
enero)

Ley Foral 13/2006, 11 diciembre
de modificación de la Ley Foral 22/1998, de
30 de diciembre, del Impuesto sobre la
Renta de las Personas Físicas. (BOE nº 4, 4
de enero)

Ley Foral 14/2006, 11 diciembre
de Cooperativas de Navarra. (BOE nº 4, 4
de enero)

Ley Foral 15/2006, 14 diciembre
de Servicios Sociales. (BOE nº 27, 31 de
enero)

**Decreto Foral Legislativo 1/2007, 22
enero**
de armonización tributaria, por el que se
modifica la Ley Foral 19/1992, de 30 de
diciembre, del Impuesto sobre el Valor
Añadido. (BON nº 13, 29 enero)

**Decreto Foral Legislativo 2/2007, 22
enero**
de armonización tributaria, por el que se
modifica la Ley Foral 20/1992, de 30 de
diciembre, de Impuestos Especiales. (BON
nº 13, 29 enero)

Decreto Foral 1/2007, 8 enero
por el que se modifica el Reglamento de
organización y funcionamiento de la Policía
Foral de Navarra, aprobado por Decreto
Foral 265/2004, de 26 de julio. (BON nº 10,
22 de enero)

COMUNIDAD VALENCIANA

Ley 11/2006, 27 diciembre
de Presupuestos de la Generalitat para el
ejercicio 2007. (BOE nº 21, 24 de enero)

14 ECONOMÍA

Nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria 2007-2009

El buen comportamiento de la economía española y sus efectos positivos sobre los ingresos públicos en el ejercicio 2006 han

justificado la revisión al alza de los objetivos de estabilidad presupuestaria, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, para el período 2007-2009.

Figura 1. Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009

| | Proyecciones | | Revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria | | | | | |
|--|--------------|------|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 (Jn 06) | 2007 (Dc 06) | 2008 (Jn 06) | 2008 (Dc 06) | 2009 (Jn 06) | 2009 (Dc 06) |
| Total Administraciones Públicas | 1,1 | 1,4 | 0,7 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,9 |
| Administración Central | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Comunidades Autónomas | -0,3 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Corporaciones Locales | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Seguridad Social | 1,1 | 1,1 | 0,7 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Revisión al alza de los objetivos para la Administración Central y la Seguridad Social.

Los cambios en los objetivos de estabilidad para la Administración Central y la Seguridad Social suponen una mejora de tres décimas en 2007 del objetivo de superávit del conjunto de las Administraciones Públicas y de una décima en los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente.

En particular, en 2007 se revisa al alza el superávit de la Administración Central en

una décima y en dos décimas, el correspondiente a las Administraciones de la Seguridad Social. Estas modificaciones en el Programa de Estabilidad 2006-2009 se justifican por de la positiva evolución de los ingresos públicos en 2006 y la previsible sostenibilidad de esta tendencia a lo largo de 2007.

La revisión en 2008 y 2009 recoge el mantenimiento del superávit de la Administración Central en el 0,3%, lo que revierte en la mejora de una décima del superávit conjunto.

Figura 2. Proyecciones presupuestarias 2005-2009 para el conjunto de las AA.PP.

| | Proyecciones de ingresos | | | | | |
|------------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| | (mill €) | % PIB | | | | |
| Total impuestos | 213.096,0 | 114,3 | 115,5 | 115,2 | 114,9 | 114,7 |
| Impuestos indirectos | 110.004 | 12,1 | 12,1 | 12,0 | 12,0 | 11,9 |
| Impuestos directos | 99.037 | 10,9 | 11,4 | 11,4 | 11,5 | 11,5 |
| Impuestos sobre el capital | 4.055 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Cotizaciones sociales | 117.415 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 12,9 | 12,9 |
| Rentas de la propiedad | 6.060 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 |
| Otros ingresos | 19.832 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 |
| TOTAL INGRESOS | 356.403 | 39,4 | 39,8 | 39,6 | 39,5 | 39,5 |
| p.m: Presión fiscal | 322.306 | 35,6 | 35,9 | 35,9 | 35,9 | 35,9 |

| | Proyecciones de gastos | | | | | |
|--|------------------------|-------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| | (mill €) | % PIB | | | | |
| Consumo colectivo | 67.503 | 7,5 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | 7,3 |
| Transferencias Sociales Totales | 200.455 | 22,1 | 22,3 | 22,4 | 22,4 | 22,4 |
| Trans. Sociales en especie | 95.131 | 10,5 | 10,6 | 10,6 | 10,6 | 10,6 |
| Trans. Sociales no en especie | 105.324 | 11,6 | 11,7 | 11,8 | 11,8 | 11,8 |
| Intereses | 16.144 | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Subvenciones | 8.978 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Formación Bruta de Capital Fijo | 32.159 | 3,6 | 3,7 | 3,9 | 3,9 | 4,0 |
| Otros gastos | 20.925 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| TOTAL GASTOS | 346.164 | 38,2 | 38,4 | 38,6 | 38,6 | 38,6 |
| p.m: Remuneración asalariados | 90.569 | 10,0 | 9,9 | 9,9 | 9,9 | 9,9 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Balance de la ejecución presupuestaria en 2006 y efectos previstos sobre 2007.

La previsión de cierre del ejercicio presupuestario de 2006 ofrece un saldo no financiero positivo del 1,4% sobre PIB, lo que representa un aumento de tres décimas con respecto al alcanzado en 2005. Este buen comportamiento se debe a un incremento de cuatro décimas de los ingresos públicos, que se sitúan en el 39,8% del PIB, y una evolución más contenida de los gastos -dos décimas de incremento-, que alcanzan el 38,4%.

Han sido los impuestos directos los que han posibilitado este buen resultado del saldo no financiero de las Administraciones Públicas. Si en 2005 los impuestos directos supusieron el 10,9% del PIB, en 2006 esta ratio se ha elevado hasta el 11,4%. En cambio, la recaudación por impuestos indirectos ha moderado su crecimiento, ya que su ratio sobre PIB se ha mantenido constante en un 12,1%.

Por el lado del gasto, el crecimiento se ha concentrado en las Transferencias sociales y la Formación Bruta de Capital fijo, que han incrementado su porcentaje sobre PIB, en ambos casos, en una décima porcentual.

La ejecución presupuestaria de 2006 permite mejorar las expectativas con respecto a las proyecciones para ejercicios futuros. Será la recaudación por impuestos directos la fuente de ingresos más dinámica. Se espera que el nivel del 11,4% sobre PIB alcanzado en 2006 se mantenga en 2007 –

de excluir el coste de la reforma fiscal alcanzaría el 11,8% - y se incrementa ligeramente hasta el 11,5% en 2008. Sin embargo, los impuestos indirectos, como consecuencia de la ralentización del consumo de hidrocarburos y tabacos y el fuerte volumen de devoluciones por IVA, experimentarán un crecimiento menos acusado, rebajándose en una décima su ratio sobre PIB en 2007, y otra décima en 2009.

Desde la perspectiva del gasto, los Presupuestos de 2007 han priorizado las Transferencias Sociales y la Formación Bruta de Capital Fijo, que ganan dos décimas porcentuales sobre PIB en 2007, el doble del incremento relativo que experimentaron en 2006. En 2008 y 2009, se prevé el mantenimiento de los niveles de gasto por componentes en relación al PIB.

Evolución de la deuda pública.

A partir de las proyecciones presupuestarias, se prevé que el nivel de deuda bruta de las AA.PP. sobre PIB mantenga una trayectoria claramente descendente hasta situarse en el 32,2% del PIB en 2009, lo que representa un decremento de más de once puntos porcentuales del PIB desde 2005.

No obstante, a partir de 2008 se reduce el ritmo de descenso de la ratio de la deuda como consecuencia de un menor saldo primario previsto y, especialmente, como resultado del efecto cada vez más reducido del crecimiento nominal del PIB sobre la ratio de la deuda.

Figura 3. Dinámica de la deuda pública (% PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|------|------|------|------|
| Nivel de deuda bruta | 43,1 | 39,7 | 36,6 | 34,3 | 32,2 |
| Variación del nivel de deuda bruta | -3,1% | -3,4 | -3,1 | -2,3 | -2,1 |
| Contribuciones a la reducción en la ratio de deuda bruta | | | | | |
| Saldo presupuestario primario | 2,9 | 3,0 | 2,5 | 2,3 | 2,2 |
| Efecto del crecimiento nominal PIB | 3,3 | 3,1 | 2,5 | 2,3 | 2,1 |

Conclusiones.

La proyección de crecimiento medio de los ingresos no financieros realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda para el período 2005-2009 se sitúa en el 6,9%, muy próxima a la previsión del evolución del PIB nominal que, en media, ronda un 7%, por lo que la elasticidad del comportamiento de los recursos públicos en relación al crecimiento de la economía es prácticamente la unidad. Si analizamos las series históricas de evolución del PIB nominal y de los ingresos no financieros, podemos comprobar –como se deduce de la Figura 4.2.- que estas

previsiones se mantienen en la misma línea: durante el periodo 1986-2004, el crecimiento interanual de los recursos no financieros superó incluso en casi un punto el crecimiento interanual medio del PIB nominal; de lo que se deduce que los nuevos objetivos de estabilidad parecen alcanzables de acuerdo con unas nuevas previsiones de crecimiento de la economía española. Si bien las previsiones se han revisado al alza hasta el 3,8% para 2006 – desde el exiguo 3,4%- y hasta el 3,4% para 2007, siguen manteniendo una línea incluso algo conservadora del Ministerio de Economía y Hacienda.

Figura 4.1. Previsión de evolución del PIB nominal y los recursos no financieros de las AA.PP.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|
| PIB (% crecimiento real) | 3,5 | 3,8 | 3,4 | 3,3 | 3,3 |
| PIB (% crecimiento nominal) | 7,8 | 7,7 | 6,7 | 6,6 | 6,4 |
| <i>Previsión PIB Nominal (miles millones)</i> | <i>905,5</i> | <i>975,2</i> | <i>1.040,5</i> | <i>1.109,2</i> | <i>1.180,2</i> |
| Proyecciones de ingresos públicos (% sobre PIB) | 39,4 | 39,8 | 39,6 | 39,5 | 39,5 |
| Proyecciones de ingresos públicos (miles de millones) | 356,4 | 388,1 | 412,0 | 438,1 | 466,2 |
| Previsión Crecimiento ingresos públicos | | 8,9% | 6,2% | 6,3% | 6,4% |

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009

Figura 4.2. Evolución histórica PIB e ingresos no financieros

| | Media cmto. (1986-2004) |
|---------------------------------------|----------------------------|
| Crecimiento interanual Rec. no finan. | 9,27% |
| Crecimiento interanual PIB nominal | 8,46% |

Consultores de las Administraciones Públicas
www.afi.es/cap

17 JURISPRUDENCIA

Anulación parcial de la Ordenanza reguladora de los requisitos para la prestación de los servicios funerarios en el municipio de Madrid

(Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de octubre de 2006)

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó el 4 de marzo de 2004 sentencia estimatoria parcial anulando los siguientes artículos de la Ordenanza reguladora de los requisitos para la prestación de los servicios funerarios en el municipio de Madrid²:

- Art. 4º.7.A) *Para ejercer la actividad a que se refiere la presente Ordenanza, los locales y oficinas deberán estar ubicados en el término municipal de Madrid, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5º sobre traslado de cadáveres.*

- Art. 5º.1. *El traslado de cadáveres o restos dentro del término municipal de Madrid sólo podrá efectuarse por empresas que presten servicios funerarios regulados en el artículo 2.1 con los requisitos establecidos en la presente Ordenanza.*

- Art. 5º.2. *El traslado de cadáveres o restos con origen en el término de Madrid y destino fuera del mismo, podrá realizarse por:*

B) Por empresa legalmente autorizada para prestar servicio en otros municipios, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) *El cadáver deberá estar previamente tratado y enfeñado únicamente por la empresa legalmente autorizada para prestar los servicios funerarios regulados en los artículos 2.1 y siguientes con los requisitos establecidos por la presente Ordenanza.*

b) *La empresa que realice el traslado deberá estar previamente autorizada para prestar servicio funerario en los términos que se*

regulen en el municipio de destino del cadáver.

d) *Estar debidamente autorizado por el Ayuntamiento de Madrid y abonar la tasa que se establezca por el mismo.*

- *Art. 15. La autorización a que se refiere el Art. 5.2.B) será otorgada por el Concejal del Área de Salud y Consumo.*

Frente a la mencionada sentencia se presentó recurso de casación por parte del Ayuntamiento de Madrid y de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid SA.

1.- Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó el 4 de marzo de 2004

Las empresas funerarias recurrentes de la Ordenanza solicitaron la nulidad de la misma por incompatibilidad con la liberalización del sector propugnada por el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas Urgentes de carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, en concreto por los artículos 22 y 23.

- Para la anulación del artículo 4º 7 A de la Ordenanza el Tribunal aludió a la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2003 que enjuició la Ordenanza reguladora de los servicios funerarios elaborada por el Ayuntamiento de Bilbao, destacando que no cabía incluir en el monopolio municipal actividades preparatorias del cadáver ni tampoco el transporte del mismo, subrayando su pronunciamiento acerca de que no cabe imponer el establecimiento de la empresa en un municipio determinado, por contravenir la liberalización decretada. Del

² Aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid en la sesión celebrada el 21 de marzo de 1997.

mismo modo acudió a las SSTs de 26 de enero de 2000, 23 de febrero de 2000 y 9 de diciembre de 2002 para sostener que la exigencia de que el transporte funerario tenga su origen en el municipio sede de la empresa no se ajusta a la liberalización acordada.

- El análisis del art. 5.1 de la Ordenanza concluyó también con su anulación por establecer un régimen de oligopolio a favor de las empresas situadas en Madrid. La sentencia declara que en estos supuestos sólo se precisa el enferetrado, y el uso de material móvil, esencialmente vehículos, y otros elementos complementarios, pero en ningún momento instalaciones fijas. Y estos servicios pueden prestarse sin merma alguna por empresas radicadas en otros municipios y que cuenten con autorización de los mismos, y que por lo tanto cuentan con personal capacitado técnicamente y con medios materiales, tales como automóviles, féretros y otros elementos complementarios para prestar el servicio sin necesidad de instalación alguna en el municipio de Madrid. Limitar la prestación del servicio de traslado intramunicipal supone una traba a la competencia contraria al concepto de liberalización propugnado por el artículo 22 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.
- Respecto al requisito a) del artículo 5.2.B) se consideró no ajustado a derecho por cuanto la exigencia de empresas autorizadas por el municipio de Madrid en el proceso de enferetrado y tratamiento del cadáver supone una fragmentación del servicio con las consecuencias económicas que de ello derivan y la atribución de un oligopolio a las empresas autorizadas por el Ayuntamiento de Madrid
- Consideró también la sentencia que no se ajustaba a derecho el requisito b) del artículo 5.2.B) que hace referencia al ámbito de autorización por suponer una limitación a la liberalización en perjuicio de las empresas instaladas en otros municipios cercanos a Madrid o al de destino que se encontrarán en igual situación para prestar el servicio que en igualdad de condiciones que las de los municipios de Madrid y destino.

- Por último, respecto al requisito establecido en el apartado d) del art. 5.2.B) declaró que la intervención administrativa en relación con las empresas ubicadas en otros municipios ha de realizarse por el Ayuntamiento del municipio en que este radicada, sin que sea exigible que el Ayuntamiento de Madrid compruebe de nuevo dichos requisitos, pues supondría el control de la actividad administrativa de otro municipio lo que contraviene el artículo 140 de la Constitución Española. Por tanto, al no ajustarse a derecho las exigencias anteriores también es contraria a derecho el requisito de tasa conforme al artículo 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. Por lo mismo motivo el Tribunal anuló el artículo 15 de la Ordenanza.

La mencionada sentencia fue acompañada de un **voto particular** que concluye que deberá haber procedido la desestimación del recurso. Parte de que menoscaba la autonomía local de que goza el Ayuntamiento de Madrid liberar a una empresa funeraria de la obtención de autorización del citado Ayuntamiento por el hecho de que goce de otra de otro municipio. No reputa desmesurado exigir a una empresa radicada en otro municipio las exigencias de la Ordenanza de Madrid.

2.- Recurso de casación

Como hemos señalado, frente a la mencionada sentencia se presentó recurso de casación por la empresa mixta de Servicios Funerarios de Madrid S.A. EMSFMSA y por el Ayuntamiento de Madrid.

2.1 Sentencias de referencia

El Tribunal Supremo antes de entrar en el examen de los motivos resulta considerado oportuno dejar sentadas las recientes vicisitudes en la prestación de los servicios funerarios en el término municipal de Madrid que han sido objeto de impugnación, de las que destacamos las siguientes:

- a. La sentencia estimatoria dictada por la Sección Novena del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 28 de diciembre de 2001 en el recurso contencioso administrativo 1449/1993 deducido por la Asociación Funeraria de España contra

Resolución del Servicio Regional de Salud de la Comunidad de Madrid de 19 de febrero de 1993 sobre competencias en materia de servicios funerarios y traslado de cadáveres ha devenido firme. Fue objeto del recurso de casación 4342/2002 deducido por la Comunidad Autónoma de Madrid el cual ha sido desestimado por sentencia de este Tribunal de 11 de mayo de 2005.

Se dijo en la precitada sentencia que "estas facultades de control estrictamente sanitario no pueden utilizarse validamente para un control estrictamente administrativo de dudosa legalidad, y ésta era obviamente la finalidad del acto impugnado en la instancia. Es de tener en cuenta, y en ello asiste asimismo la razón a la Asociación recurrida, que la Comunidad Autónoma ha utilizado sus potestades para dictar una autorización sanitaria en principio reglada, con objeto de conseguir un fin distinto como es el de ejercer un control administrativo". Tal actuación se declaró contraria a derecho.

Acentúa la Sala en que "en la fecha de autos aún no se había declarado contrario a derecho el monopolio municipal de traslado de cadáveres en Madrid. Pero aunque éste no era exactamente el acto impugnado, no podemos ignorar que nuestras Sentencias de 13 y 19 de febrero de 2002 y de 11 de noviembre de 2003 han declarado contrarios a derecho los monopolios de traslado de cadáveres, y esto nos lleva a abundar en el criterio de que, como declara la Sentencia recurrida, no era conforme a derecho utilizar potestades otorgadas para un fin distinto con objeto de dictar un acto de colaboración en el mantenimiento del citado monopolio".

b. La sentencia de 13 de febrero de 2002 dictada por este Tribunal Supremo en el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 1996 que se confirma declara que es conforme a derecho con la doctrina de este Tribunal la afirmación de que "pueden ejercerse por la empresa recurrida las actividades de traslado de restos mortales, aunque tengan origen en un punto situado dentro del término municipal, siempre que finalicen en otro punto que se encuentre fuera del mismo".

c. La sentencia dictada el 11 de noviembre de 2003 en el recurso de casación

7323/1999 examina el auto dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 25 de marzo de 1999 en el recurso contencioso administrativo 1866/1997 no aceptando la suspensión de determinados artículos de la Ordenanza reguladora de los requisitos para la prestación de los servicios públicos funerarios en el municipio de Madrid aprobada el 21 de marzo de 1997.

Tras argumentar sobre las condiciones que deben darse para acceder a la suspensión declara el Tribunal en su fundamento noveno que en el caso examinado existe cuando menos una apariencia de buen derecho respecto de algunos aspectos de la pretensión de nulidad deducida.

Subraya que, como declara la sentencia de esta Sala de 9 de julio de 2003, esta Sala ha venido reconociendo la reserva legal de servicios funerarios a favor de los entes locales pero, ya incluso antes de la liberalización operada por el Real Decreto Ley 7/1996,

«[...] se pronunció reiteradamente contra los acuerdos que, se tratase o no de actividades municipalizadas monopolísticamente, impedían a otras empresas retirar cadáveres en dichos municipios para su transporte y enterramiento en otro lugar (sentencias de 8 de noviembre de 1988, 9 de mayo de 1996 y 21 de mayo de 2001). Precisamente la base legal de tales pronunciamientos radicaba en el límite que la demarcación territorial correspondiente suponía para el ejercicio de las potestades municipales y, en concreto, para la eficacia legal del monopolio concedido, de suerte que, permitiendo el ordenamiento jurídico el entierro del cadáver en un municipio distinto de aquel en que ocurrió el deceso, y no debiendo fraccionarse el servicio a prestar, no cabía incluir en el monopolio municipal la realización de cualquier tipo de actividades preparatorias del cadáver, y tampoco el transporte del mismo.

»Idéntico razonamiento cabe aducir en cuanto a la pretensión de limitar la posibilidad de efectuar transportes funerarios a las empresas cuya sede radique en un municipio determinado, puesto que subsiste la inescindibilidad del

servicio funerario, que no permite condicionar el otorgamiento de la autorización para recoger o trasladar cadáveres dentro del término municipal a la circunstancia de que la empresa correspondiente haya de domiciliarse necesariamente dentro de dicho territorio y someterse a las condiciones exclusivamente acordadas para el mismo.»

Según la citada sentencia, la especificación del Real Decreto-Ley 7/1996 relativa a la necesidad de acreditar la disposición de los medios materiales necesarios para el transporte de los cadáveres

«[...] no puede avenirse con la imposición de condiciones que de cualquier modo vengán a condicionar la autorización de realizar el transporte funerario con el obligado establecimiento de la sede de la empresa en un municipio determinado; cualquier exigencia en tal sentido contraviene, a entender de esta Sala, la liberalización decretada y el criterio sostenido por su actual doctrina jurisprudencial»

La Sala recoge, finalmente, que los más recientes pronunciamientos en torno al tema propuesto abundan en el mismo criterio. Partiendo de la aplicabilidad del Real Decreto-Ley 7/1996, «[...] las sentencias de 26 de enero de 2000, 23 de febrero del mismo año y la muy reciente de 9 de diciembre de 2002 han venido a ratificar en lo menester el criterio sentado en las de 17 de junio de 1997, entendiendo que la exigencia de que el transporte funerario tenga su origen en el municipio sede de la empresa no se ajusta a la liberalización acordada a partir del Decreto-Ley, ni tampoco es acorde con los avances de la técnica o con las mayores seguridades que ofrecen los transportes de cadáveres»

En el décimo fundamento declara que una ponderación sobre los artículo 5, apartado 1, artículo 5, apartado 2, letra A), artículo 5, apartado 2, letra B), letras, b), c) y d) y artículo 15 (todos los cuales plantean dudas acerca del alcance obstaculizador o no de la autorización y requisitos exigidos) sólo puede realizarse adecuadamente al examinar el fondo del asunto), pero no así respecto al artículo 5.2 B), apartado a) cuyo tenor hemos consignado más arriba.

Continúa la mencionada sentencia afirmando que "el requisito de que el tratamiento y enfeñado del cadáver sean

realizados por empresas que reúnan los requisitos de autorización establecidos en el artículo 2.1 del Reglamento condiciona la realización de dicha actividad, accesoria del traslado del cadáver fuera de Madrid, al establecimiento en Madrid de la empresa, como se reconoce por una de las partes recurridas, para la que la exigencia de que la empresa esté radicada en Madrid para el tratamiento del cadáver está justificada. El origen de esta exigencia en la aplicación de la Ordenanza, y concretamente del precepto cuya suspensión se solicita, no parece que pueda ser puesta en duda en esta fase cautelar del proceso, pues no resulta convincente el argumento esgrimido en la oposición al recurso de casación de que no se ha pedido la suspensión del artículo 2.1 de la Ordenanza, ya que el precepto cuya suspensión se solicita se remite a él. La exigencia mencionada, por otra parte, podría contravenir de modo flagrante la jurisprudencia antes indicada, como se deduce del mero análisis de la sentencia antes invocada" En consecuencia, entiende "debe prevalecer la apariencia de buen derecho" que en el citado supuesto referido justamente a la Ordenanza aquí cuestionada declara que los artículos cuya suspensión acuerda podría suponer para los usuarios del servicio la restricción del principio de competencia.

2.2 Análisis de los motivos del recurso de casación

a.-Incongruencia

Señala el Tribunal que en su sentencia de 20 de mayo de 2006, recurso de casación 3746/2003 en la que asimismo eran partes concernidas las dos recurrentes ponía de relieve que eran las pretensiones las que exigen una respuesta congruente ya que respecto a los alegatos no es preciso una respuesta pormenorizada a todos ellos (SSTC 148/2003, 8/2004, de 9 de febrero), salvo que estemos ante una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes (STC 4/2006, de 16 de enero).

Por ello la Sala de instancia nada dice acerca de las referencias de la recurrente a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia mas tampoco era preciso un pronunciamiento al respecto dada la total individualidad de los actos administrativos

en cuestión y la ausencia de relevancia de las citadas sentencias para la pretensión de la sociedad mixta recurrente de que se rechacen los pedimentos de las demandantes en instancia. En definitiva el Tribunal no se acoge el motivo relativo a incongruencia.

b.- Vulneración de la doctrina jurisprudencial

Recuerda el Tribunal a los recurrentes que la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación exige no solo su fundamentación en los motivos taxativamente establecidos en el artículo 88 de la LJCA 1998 sino también la debida argumentación en su defensa que no consiste en reproducir lo vertido en el escrito de demanda o en su contestación. Si se invoca la conculcación de doctrina jurisprudencial no basta con lanzar a este Tribunal un conjunto más o menos extenso de citas de sentencias sino que es preciso razonar y argumentar acerca de las semejanzas o disonancias entre la doctrina invocada y la aplicada por la Sala cuya sentencia se recurre. Por ello rechazan el motivo relativo a vulneración de la doctrina jurisprudencial.

c.- Condiciones de objetividad y liberalización

En la sentencia de 11 de mayo de 2005, recurso de casación 6375/2001, respecto una Ordenanza de actividad funeraria se afirmaba que "No puede desconocerse al respecto, que el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, en congruencia con la liberalización de los servicios funerarios que proclama en el artículo 22, y sin perjuicio de que los Ayuntamientos puedan someter a autorización la prestación de dichos servicios, modifica también la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para suprimir de la reserva de actividades o servicios esenciales que en favor de las Entidades locales se recogen en el artículo 86.3, la correspondiente a servicios funerarios, a lo que ha de añadirse que la referida autorización ha de tener carácter reglado, debiéndose precisar normativamente los requisitos objetivos necesarios para obtenerla y concediéndose a todos los solicitantes que reúnan los requisitos exigidos y acrediten disponer de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres, preceptos que delimitan las condiciones de prestación de tales servicios y también el marco de la normativa que al respecto establezcan los Ayuntamientos, en

cuanto la misma ha de respetar las condiciones de objetividad y liberalización establecidas en tales preceptos, quedando proscritas previsiones que limiten o impidan el acceso en condiciones de igualdad de las empresas al mercado liberalizado que se establece.

En esta línea se produce la modificación del artículo 139 del Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres por el Real Decreto 927/1998, que aun cuando no es aplicable al caso que estudiamos por razones temporales, sí pone de manifiesto el alcance liberalizador del RDL 7/1996, pues a pesar de la existencia de las sentencias invocadas por el Ayuntamiento sobre la legalidad de dicho precepto, entiende necesario dar cumplimiento a dicho RDL 7/1996, según su exposición de motivos, y a tal efecto establece que las autorizaciones de transporte funerario, que se conceden por el Estado o la Comunidades Autónomas, previa propuesta o informe vinculante del Ayuntamiento, habilitarán para realizar cualquier transporte funerario, independientemente del recorrido del mismo, hasta el lugar en que se realice el enterramiento o se conduzca el cadáver.

Tal planteamiento normativo tiene su correspondiente incidencia en la evolución de la jurisprudencia que interpreta tales normas, que se manifiesta de manera clara en la sentencia de 9 de julio de 2003...". Sentencia esta última que es la utilizada por la Sala de instancia para extraer sus conclusiones en la sentencia impugnada en casación.

Aquí también la Ordenanza fue dictada con anterioridad a la modificación del artículo 139ROTT y tampoco cabe acoger la pretensión de la empresa mixta de servicios funerarios de Madrid. La doctrina que emana de las sentencias de este Tribunal interpretando aquel en relación con el artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996 es taxativa en cuanto a la liberalización de los servicios.

Ciertamente el art. 139.3 del ROTT fue declarado conforme a derecho por Sentencia de este Tribunal de 17 de junio de 1997 dictada en el recurso contencioso administrativo nº 2030/1990 en la que se afirmó que en razón de la fecha de la promulgación del Real Decreto Ley 7/1996,

de 7 de junio, no podría servir de parámetro referencial para determinar el ajuste a la legalidad de un Real Decreto promulgado con mucha anterioridad.

Mas la citada sentencia fue pronunciada con un voto particular disidente firmado por tres Magistrados que entendían debía haber prosperado el recurso contencioso-administrativo. Nos parece oportuno transcribir su fundamento de derecho tercero por cuanto la evolución jurisprudencial se ha mostrado favorable a lo allí consignado. "Un precepto, como el contenido en el artículo 139.3 del Real decreto 1.211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes por Carretera, el limitar la prestación del transporte mortuario a aquellas empresas de pompas fúnebres que tengan su sede en el municipio donde se origine el servicio, está incidiendo de forma directa en los anteriores principios, restringiéndolos en perjuicio de las restantes empresas y de todos los usuarios, al margen de la Ley y sin una motivación precisa y expresa.

La realidad demuestra, y además hay en los autos suficientes datos estadísticos al respecto, que un elevado número de ciudadanos que no residen habitualmente en las grandes capitales y núcleos urbanos, fallecen en ellos con ocasión de su venida a los mismos por motivos de negocios, compras y, singularmente, recibir una atención sanitaria de la que carecen las pequeñas poblaciones y los pueblos rurales. Imponer a sus familiares la utilización del transporte de las empresas de pompas fúnebres que operan en dichas ciudades del fallecimiento, repercute de manera inmediata en aquellos municipios.

En efecto, las empresas de los pueblos, económicamente dimensionadas en proporción al número de óbitos producidos en relación a los habitantes, verán restringidas sus previsiones con este impedimento, al propio tiempo que los allegados al fallecido no tendrán la posibilidad de acudir a los servicios de las funerarias afincadas en su entorno, que por su proximidad, amistad o afección, podrían ofrecerles precios más ventajosos. Se les impone coactivamente un servicio al que no pueden sustraerse, si desean enterrar a su familiar en el lugar de su residencia.

Se invoca que las libertades indicadas no pueden predicarse de un servicio público esencial, como es el funerario. Al margen de

que no debe confundirse el servicio mortuario, que efectivamente es público, con el transporte del cadáver, al que el propio Reglamento califica como privado complementario; ello no quiere decir que esta naturaleza permita que las restricciones impuestas a su utilización puedan sustraerse al principio de Reserva de Ley, al que antes se hizo referencia. Precisamente, esa esencialidad, completamente ajena a la voluntariedad, y que impide hacer dejación de su uso a los allegados, que por razones de índole afectivas, religiosas o sociales desean tener en su entorno próximo a sus difuntos, requiere una mayor garantía de sus derechos y libertades, tan propicia en esos luctuosos momentos a ser lesionadas. Consciente de ello, el Real Decreto-Ley 7/1997, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de carácter fiscal y de fomento, y liberalización de la actividad económica - que aunque no aplicable al caso, puede servir de apoyo a lo que llevamos razonado -, en su artículo 22 liberaliza no sólo el transporte, sino el servicio funerario en general, al que suprime de entre los que se señalan por el artículo 86 de la Ley de Bases del Régimen Local, como de reserva en favor del municipio".

d.- Infracción de las normas que recogen la liberalización del servicio

No se cuestiona en este recurso el carácter más o menos riguroso de los condicionamientos impuestos a las empresas en el ámbito de las competencias municipales respecto de la norma estatal o de la Comunidad Autónoma, sino si suponen la infracción de las normas que delimitan, desde el punto de vista de la liberalización del servicio, el alcance de dicha Ordenanza.

La Sala, evidentemente reconoce la potestad de las Corporaciones Locales para dictar Ordenanzas en el ámbito concernido, de conformidad con lo prevenido, en el artículo 4 de la LBRL pero debe confrontar si el ejercicio de la citada potestad a través de la Ordenanza en cuestión es conforme a derecho, o si incurre en exceso regulador al fijar los requisitos tras la situación liberalizadora creada tras la promulgación del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio. El nuevo contenido del artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, tras la

modificación llevada a efecto por Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, no se encontraba vigente al tiempo de dictarse la Ordenanza aquí cuestionada pero ayuda a comprender que la intención del legislador es sumamente liberalizadora tal cual explicita la Exposición de Motivos de la reforma y el propio texto normativo bajo un epígrafe denominado "Habilitación en todo el territorio nacional para la prestación de servicios funerarios".

Dice la norma vigente: "Se liberaliza la prestación de los servicios funerarios. Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios. La autorización tendrá carácter reglado, debiéndose precisar normativamente, de acuerdo con los criterios mínimos que, en su caso, fijen el Estado y las Comunidades Autónomas en desarrollo de sus competencias, los requisitos objetivos necesarios para obtenerla y se concederá a todo solicitante que reúna los requisitos exigidos y acredite disponer de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres. Las normas que regulen los requisitos de las autorizaciones para la prestación de estos servicios no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberalización del sector.

Los prestadores de servicios funerarios que obtengan de cualquier Ayuntamiento la autorización a que hace referencia el párrafo anterior, conforme a los criterios en él expresados, podrán realizar en todo el territorio español la actividad asociada a sus funciones principales consistente en el traslado de cadáveres, cumpliendo en cada caso los requisitos establecidos en las normas de policía sanitaria mortuoria aplicables".

e. Artículos anulados por la sentencia de instancia

Respecto a los distintos apartados del art. 5, el Tribunal señala que poco se puede añadir a lo ya vertido por la Sala de instancia aplicando la doctrina de este Tribunal y las posteriores sentencias en la misma línea. La sentencia de instancia ya ofrece la debida argumentación, entendiéndose que los preceptos que anula contravienen la norma liberalizadora, tanto en lo que se refiere al artículo 4.7ª) como a los apartados primero y segundo a) b) c) del artículo 5y al artículo 15 por su vinculación con este último.

Y en lo que se refiere al artículo 4.7.a) la respuesta ajustada a la realidad social contemporánea la da el fundamento tercero del voto particular de la STS de 17 de junio de 1997. Es notorio que, actualmente, cierto porcentaje de ciudadanos fallece fuera de su domicilio habitual en razón de haber estado hospitalizado en los centros sanitarios ubicados en las capitales de provincia o en otros grandes núcleos de población o haber sido trasladado a los mismos tras la recaída de enfermedades o la producción de accidentes. No resulta, por tanto, extraño que la familia del difunto concierte el servicio de pompas fúnebres con la empresa ubicada en el municipio de su domicilio habitual. Será, por tanto, en el citado lugar donde serán debidamente atendidos por las empresas autorizadas por el municipio en cuestión para ofrecer los distintos servicios que puedan prestar. Tal realidad, ya puesta de manifiesto en el citado voto particular, elude la necesidad de contar no solo con sede social sino también con oficina en el lugar donde se produjo el óbito. Por otro lado, tal es el marco potenciado tras la modificación del artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre.

3.- Conclusión

En definitiva, el Tribunal confronta los preceptos cuestionados de la Ordenanza con los principios liberalizadores establecidos en la disposición legal de 7 de junio de 1996. Y al no respetar el marco legal establecido procede a confirmar su anulación considerando que ello comporte quiebra alguna de la autonomía municipal. Menos aún se vislumbra ni se razona como ha podido ser afectado por la sentencia los otros artículos constitucionales invocados, interdicción de la arbitrariedad y principio de igualdad.

Ignacio Alarcón Mohedano

El texto íntegro de la sentencia puede solicitarse a la Secretaría de Redacción de este Boletín

24 OPINIÓN

La legitimación de los miembros de la Corporación para impugnar actos o acuerdos de la Entidad Local. La STC 173/2004.

I.- Legitimación: Normativa y jurisprudencia.

Tanto el artículo 63 .1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) como el 209.2 del 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 (ROFCL) disponen expresamente que, junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo (artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa- (LJCA), **podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, entre otros, los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.**

Ello constituye una excepción a la regla general del artículo 20 de la LJCA que establece expresamente que no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública los miembros de sus órganos colegiados (salvo que una Ley lo autorice expresamente).

Por tanto con carácter general, los miembros de las Corporaciones Locales como cualquier persona, tienen legitimidad general para impugnar, en vía administrativa o contenciosa, los actos y acuerdos de las Entidades Locales en defensa de un derecho o interés legítimo y también, como cualquier ciudadano, pueden impugnar dichos actos o acuerdos en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.

Junto a esta legitimación de carácter general propia de cualquier persona, todo miembro de la Entidad Local y precisamente

por el hecho de serlo se encuentra también legitimado para impugnar los actos y acuerdos de la propia Entidad siempre y cuando, formando parte de un órgano colegiado, hubiera votado en contra del mismo.

Por lo tanto, aquel Concejal que (formando parte de un órgano colegiado) no hubieran votado en contra, es decir, se hubiera abstenido, hubiera votado en blanco o no hubiera asistido a la votación del órgano colegiado del que forme parte, no se encuentra legitimado para impugnar los actos y acuerdos de dicho órgano colegiado.

“Los concejales de una corporación local no pueden impugnar los acuerdos de la corporación a que pertenecen, más que en aquellos supuestos en que hubieran votado en contra del acuerdo que impugnan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63L 7/1985 de 2 Abr. (bases del régimen local)” .
Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 21 Ene. 2003, rec. 7705/1998.

En cuanto a la posibilidad de impugnar de actos dictados por el Presidente de la Entidad o acuerdos adoptados por órganos colegiados de los que el Concejal no forme parte, no faltan resoluciones judiciales que declaran la falta de legitimidad de los miembros de la Corporación, y precisamente porque no habían votado en contra de tales actos o acuerdos.

“... la reforma establecida por la Ley 7/1985, que es básica y deriva del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en los términos del art. 149.1.18ª de la Constitución, reduce la esfera de la legitimación al caso de los

miembros de las corporaciones que hubieran <<votado>> en <<contra>> de los acuerdos, restringiendo profundamente el ámbito de legitimación anteriormente reconocido, con lo que cierra el paso, a juicio de la Sala, a la impugnación de actos derivados de órganos a que no pertenece quién, como concejal, pretenda combatirlos y que, propiamente, no pudo votarlos en ningún sentido.”. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 22 Mar. 2002, rec. 17/2002.

No obstante esto, otras sentencias (en relación a la impugnación de actos dictados por el Alcalde o de acuerdos de órganos colegiados de los que no formara parte los Concejales) ponen de manifiesto que a dichos Concejales no se le puede exigir el requisito de haber votado en contra ya que los preceptos transcritos solo se refieren a los Concejales que forman parte del órgano colegiado. Y es por ello por lo que, en el supuesto de que no formaran parte de dicho órgano, solo podrían impugnar los actos y acuerdos emanados del mismo con arreglo a las normas generales del proceso administrativo, es decir, en cuanto personas titulares de derechos o intereses legítimos (respecto de dichos actos y acuerdos) o también cuando ejerciten una acción pública si reúnen el requisito del interés directo.

“En el caso de autos se esta ante la impugnación de un Decreto de la Alcaldía, y no de la resolución de un órgano colegiado del que formaran parte los actores en su cualidad de concejales, por lo que no sería exigible el requisito de procedibilidad de haber votado en contra del acuerdo para poder acudir a la vía jurisdiccional, al no formar ellos parte del órgano municipal que dictó el acto impugnado, no pudiéndoseles exigir el requisito de haber votado en contra del acuerdo que exige el art. 63.1 b) L 7/1985 de 2 Abr. (bases del régimen local) , requisito que ha de ser entendido en el sentido literal de que de los miembros de un órgano municipal colegiado solo pueden impugnar sus acuerdos cuando hayan votado en contra, pero sin que la norma se refiera para nada a los concejales que no forman parte del órgano en

concreto, los cuales podrán impugnarlo según las reglas generales. Así, respecto al caso de autos, a efectos de determinar la eventual legitimación activa de los actores, una vez analizada la proyección que de la estimación del recurso derivaría para su esfera jurídica particular, se ha de declarar la inadmisión del recurso, por cuanto los actores no vienen asistidos de una acción popular o pública que les permita controlar la legalidad de la actuación administrativa, más allá --como cualquier otro ciudadano-- de aquéllos ámbitos en que la misma se proyecta sobre sus intereses particulares, y es evidente que ninguna ventaja para éstos se derivaría de la eventual anulación del acto recurrido”. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 3 Abr. 2001, rec. 3253/1997.

Toda esta situación fue aprovechada en muchas ocasiones por miembros de la Corporación para evitar, en no pocas Entidades Locales, tener que conocer y resolver impugnaciones - contra actos y acuerdos del Presidente o de otros órganos de la Corporación - presentadas por miembros de la oposición, siendo estas rechazadas de plano precisamente por “falta de legitimación”.

II - La Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004

La paulatina evolución jurisprudencial dió como resultado una importante Sentencia, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre de 2004** en la que se resuelve un recurso de amparo dirigido contra una Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 22 de marzo de 2002 (anteriormente citada), que estimó el recurso de apelación por la falta de legitimación activa del recurrente para impugnar la resolución dictada por el Alcalde de Castro Urdiales por la que, en el ejercicio de sus competencias nombraba a una persona para desempeñar la plaza de Economista interina.

Esta es una sentencia cuya existencia y contenido debería ser conocida por todos los miembros de las Entidades Locales, por cuanto respalda de forma inequívoca las actuaciones de los miembros de la Corporación en defensa del funcionamiento ajustado a Derecho de la misma, precisamente en virtud del mandato representativo que ostentan.

Para el Tribunal Constitucional, junto a la legitimación general para poder acceder al recurso o proceso contencioso-administrativo según el artículo 19.1 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), **los Concejales son titulares de una legitimación ex lege para poder impugnar los actos o actuaciones de la Entidad local que contradigan el Ordenamiento jurídico, y que proviene del mandato representativo recibido de sus electores.**

Según el TC no se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación que deriva directamente de la condición de representante popular que ostentan los corporativos y que se traduce en un interés concreto de controlar su correcto funcionamiento, como único medio de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el artículo 25.1 de la mencionada Ley Reguladora de las Bases del Régimen local.

Para el Alto Tribunal, la interpretación de artículo 63 de la LBRL no puede limitarse a entender que sólo aquellos Concejales que hubieran integrado uno de los órganos colegiados del municipio y que hubieran votado en contra del acuerdo adoptado están legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativa. No tendría sentido así admitir la legitimación de un miembro de una Entidad Local únicamente cuando hubiera concurrido y votado en contra, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, cuando es idéntico, en uno y otro caso, el “interés en el correcto funcionamiento de la Corporación”.

Manifiesta el Tribunal Constitucional que el artículo 63.1.b LBRL no puede interpretarse solo en el sentido de que si la Ley únicamente alude a los miembros de un

órgano colegiado para hacer posible la impugnación de los actos en cuya adopción hayan intervenido, ésta resulta vedada para los demás, sino que mas bien lo lógico es entender lo contrario: que **el Concejal, por su condición de miembro de la Corporación está legitimado para impugnar la actuación de la Entidad Local a la que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha Corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación.**

Por lo tanto debe de existir un interés concreto como es la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la Corporación Local como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, siendo este interés un interés concreto y legítimo que le abre el acceso a la jurisdicción contenciosa y por tanto a la tutela judicial efectiva.

“... Sentado lo anterior, es necesario tener en cuenta que, al lado de esa legitimación — que en definitiva es la general para poder acceder al recurso o proceso contencioso-administrativo según el art. 19.1 a) de la vigente LJCA—, existe una legitimación ex lege, que conviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el Ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto — inclusive puede hablarse de una obligación— de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local”. **STC 173/2004, de 18 de octubre de 2004**

“ ... La especificación a que acaba de hacerse referencia no puede interpretarse, desde una perspectiva constitucional y en presencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos —art. 24.1 CE—, en el sentido de que si la Ley únicamente alude a los miembros de un órgano colegiado para hacer posible la impugnación de los actos en cuya adopción hayan intervenido, es que ésta resulta vedada para los demás. Mas bien lo lógico es entender lo contrario: que el concejal, por su condición de miembro —no de órgano— del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido “mediante sufragio universal, libre, directo y secreto” de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del

régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación”. STC 173/2004, de 18 de octubre de 2004.

Fco. Javier Iturriaga y Urbistongo

**Licenciado en Derecho
Técnico de Administración General
Funcionario de Carrera Administración
Local**

Nota: si desea colaborar con Cuadernos de Administración Local, puede enviar sus artículos, con una extensión aproximada de tres páginas, a la secretaría de este boletín dtj@femp.es

28 ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Proyecto de Ley de la Administración Electrónica

Una de las principales finalidades de este proyecto de ley es la de facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes en soporte electrónico por parte de los ciudadanos. En definitiva, el objetivo primordial es el uso de las TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) en la actividad administrativa, en las relaciones con los ciudadanos y empresas y en las relaciones inter e intraadministrativas.

El ámbito de aplicación subjetivo de la futura Ley lo constituyen las Administraciones Públicas, en el sentido del artículo 2 de la Ley 30/1992 (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas).

La norma reconoce, pues, el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y, asegura la disponibilidad, el acceso, la integridad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

De entre las principales aportaciones del proyecto de ley destaca la creación de la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica, que tratará de velar por los derechos de los ciudadanos y atender las quejas que se produzcan por la vulneración de tales derechos.

Asimismo, la futura Ley garantizará el acceso "a quienes no dispongan de medios propios o conocimientos suficientes". Para ello, se habilitan oficinas de atención presencial que, de forma gratuita, contribuirán a facilitar medios y orientación para su uso, así

como servicios de atención telefónica para despejar las dudas de los usuarios.

El proyecto también contempla facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y al procedimiento. Los ciudadanos podrán elegir que la manera de comunicarse con la Administración sea por medios electrónicos, excepto que una norma con rango de ley establezca la utilización de un medio no electrónico. Asimismo el proyecto contempla la práctica de la notificación por medios electrónicos, siempre que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización. Señala el artículo 27.5 que producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico de los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dicho acceso.

Los documentos administrativos, las copias, los expedientes y los archivos podrán emitirse y gestionarse también a través de medios electrónicos. Para que los documentos electrónicos sean emitidos válidamente deberán incorporar una o varias firmas electrónicas. Además, se garantiza además la existencia, al menos, de un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la Administraciones. En definitiva, la tramitación de gran parte del procedimiento administrativo regulado en la Ley 30/1992 podrá realizarse empleando medios electrónicos. La iniciación a solicitud del interesado, la instrucción del procedimiento, el acceso a la información y al estado de la tramitación así como la fase de terminación de los

procedimientos podrán realizarse utilizando medios electrónicos.

Por otro lado, la firma electrónica se configura en este proyecto como el medio de identificación y autenticación de los ciudadanos en sus relaciones a través de medios electrónicos con la Administración. En todo caso, prevé el artículo 14 que las personas físicas podrán utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad en el marco de estas relaciones.

En cuanto a la aplicabilidad y puesta en práctica de la norma, la futura ley emplaza a los Ayuntamientos a lograr el cumplimiento de la misma estableciendo en la Disposición final tercera, apartado

cuarto, que los derechos que en ella se reconocen podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. Respecto a las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, se establece que podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.

Guadalupe Niveiro de Jaime

30 BIBLIOGRAFIA

◆ LA HACIENDA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA (UE-15)

Autora: Nuria Bosch, Marta Espada

Edita: Diputación de Barcelona.- 309 pág.- Barcelona, 2006.- (Amón Local; 18).- (texto en catalán)

Resumen del índice: Análisis comparativo. Datos de referencia. Datos demográficos. Datos macroeconómicos. Características básicas del territorio. Estructura institucional. Organización administrativa. Municipios según el número de habitantes. Estructura competencial por niveles de gobierno. Los ingresos de las entidades locales. Análisis por países. La hacienda local española en relación con el sistema comparado.

◆ LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID = ACT ON CAPITAL STATUS AND SPECIAL REGIME OF MADRID

Autor: Ayuntamiento de Madrid

Edita: Bosch- 128 pág.- Madrid, 2006.- (texto en español e inglés)

Resumen: Este libro contiene la Ley 22/2006 de 4 de julio de capitalidad, que aborda dos realidades diferentes, pero que convergen simultáneamente en la ciudad de Madrid. Por un lado, el hecho de ser el núcleo urbano más poblado de España. Por otro, el de acoger la capital del Estado.

◆ PLAN DE FORMACIÓN: 2006: ACUERDO DE FORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Edita: FEMP.- Madrid, 2006.- CD-ROM

◆ ENCUENTRO DE DIPUTACIONES Y TERMALISMO (1.º 2005. Caldes d'Éstrac)

Diputaciones y termalismo: El papel de las Diputaciones en el desarrollo territorial del termalismo: (Plan de formación continua de la FEMP) I: contenido del I

Encuentro de Diputaciones y termalismo (Caldes d'Éstrac (Barcelona), 8 y 9 de noviembre de 2005)

Edita: FEMP, Área de Municipios Rurales, Sección de Municipios con Aguas Minerales y Termales.- Madrid, 2006.- CD-ROM

◆ I+D+I SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EN (RELATIVO) ÉXITO

Autor: José Antonio Bueno Oliveros

Edita: Fundación Alternativas.- 70 pág.- Madrid, 2006.- (Documento de trabajo; 84/2006)

Resumen: Este documento ofrece la caracterización de la situación actual de la I+D+i en España, el análisis de casos de referencia internacionales, con la organización de la I+D+i en las empresas punteras, relación empresa-universidad, modelo I+D+i de los países nórdicos, en el sector del automóvil de facracia, biotecnología y TIC. Expone los valores a aplicar de los casos de referencia.

◆ JORNADAS SOBRE REFORMAS ESTATUTARIAS, DERECHOS SOCIALES Y DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS (2.º 2005. Baeza)

Ponencias de las II Jornadas sobre reformas estatutarias, derechos sociales y defensores del pueblo autonómicos (Baeza, 5 y 6 de mayo de 2005)

Edita: Defensor del Pueblo Andaluz, Universidad Internacional de Andalucía.- 247 pág.- Sevilla, 2006.- (Documentos; 5)

Resumen del índice: Reformas estatutarias y Defensores del Pueblo autonómicos. Los Defensores del Pueblo ante la reforma de los estatutos de autonomía. Los defensores del

Pueblo en el nuevo marco estatutario desde la perspectiva de las demandas de la sociedad y la experiencia de estas instituciones en la defensa de sus derechos. Propuesta de configuración estatutaria del SÍNDIC de Greuges de Cataluña. Propuesta sobre la configuración de la institución del Defensor de la Comunidad Foral de Navarra, Los defensores del Pueblo autonómicos y la protección de los derechos sociales.

◆ JORNADAS SOBRE MOVILIDAD (1.º 2005. Oviedo)

El papel de las autoridades del transporte en la sostenibilidad urbana: Ponencias de la I Jornada técnica sobre movilidad del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (Oviedo, 8 y 9 de marzo 2005)

organizado por el Observatorio de la Movilidad Metropolitana

Edita: Ministerio de Medio Ambiente.- 56 pág.- Madrid, 2005

Resumen: Ofrece el papel de las autoridades del transporte en la sostenibilidad urbana, problemática y actuaciones, el concepto de movilidad sostenible, las experiencias internacionales en Observatorios de Movilidad y la integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano

◆ SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA 2006

Edita: Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá.- 579 pág.- Alcalá de Henares, 2006

Resumen: Este informe pretende analizar y evaluar la situación y la perspectiva, en su triple dimensión económica, social y ambiental. Estudia la población, territorio y biodiversidad, estructura económica y bienestar social, indicadores de sostenibilidad ambiental, energía, residuos, agua, indicadores de salud y empleo.

◆ LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL DE ANDALUCÍA

Edita: Junta de Andalucía, Dirección Gral. de Administración Local.- 392 pág. + CD-Rom.- Sevilla, 2006

Resumen del índice: Transferencia de competencias. Atribución de competencias. Concertación local. Imposiciones varias. Financiación. Tráfico jurídico de bienes. Símbolos, tratamientos y registro andaluz de entidades locales. Libro de actas y registro de las entidades locales. Seguridad pública. Otras disposiciones