

ADMINISTRACIÓN LOCAL. CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y SERVICIOS PÚBLICOS; PLENOS MUNICIPALES Y PERMISOS DE FUNCIONARIOS

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF*

EXTRACTO

Aborda el caso distintos problemas planteados en un ayuntamiento de régimen común. Así, en primer lugar, se plantea la viabilidad jurídica de establecer unas contribuciones especiales por la ejecución de obras en distinto término municipal al lugar de las viviendas beneficiadas. En segundo lugar, un grupo municipal plantea al alcalde la posibilidad de suspender un pleno por fallecimiento de uno de sus componentes, impidiendo de esta manera ostentar la mayoría que ostentaba de ordinario. A continuación, se plantean cuestiones sobre el disfrute de permisos por parte de una funcionaria en el sentido de si, por asuntos propios, puede disfrutar los días que le quedan a principio del siguiente año, y si, ante el ingreso en un hospital de un hijo accidentado, al residir en un lugar distinto al de su trabajo, tiene derecho al disfrute de dos o cuatro días. Finalmente, se analiza un embargo decretado por un juzgado civil contra las cuentas municipales; el procedimiento y trámites a seguir para la instalación del servicio público de gas en el municipio, y si una entidad sin ánimo de lucro que tiene alquilado un inmueble de su propiedad está sujeta al pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles o no por aquel.

Palabras claves: contribuciones especiales, pleno municipal, permiso por asuntos propios, orden de prelación de pagos, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, embargo e instalación de servicio público.

Fecha de entrada: 05-03-2016 / Fecha de aceptación: 21-03-2016

ENUNCIADO

En un ayuntamiento de 4.220 habitantes se producen las siguientes situaciones controvertidas que el alcalde pretende plantear al secretario-interventor sobre la solución legal a las mismas:

1. En la parte periférica del municipio se encuentra ubicada una barriada de viviendas, existiendo un vial para el acceso a parte de las mismas ubicado en el término municipal del municipio colindante, sobre el que es imprescindible realizar obras de rehabilitación y mejora del mismo pues, con el paso del tiempo, se han ido deteriorando, amén de que existe un progresivo aumento del tráfico como consecuencia del traslado del núcleo o centro de la población hacia esa parte para ubicar allí sus domicilios.

El límite del término municipal coincide con la fachada trasera de unas viviendas de esa barriada, de modo que es posible el acceso a estas viviendas a través de aquel vial existente ya en el término municipal colindante.

2. Por estar recogido en el reglamento orgánico municipal está prevista la celebración de una sesión plenaria ordinaria para la aprobación del presupuesto de la corporación. La noche anterior a la celebración del pleno fallece, de forma repentina, un concejal de la oposición, quedando el grupo municipal, como consecuencia de ello, privado de la mayoría en pleno que de ordinario ostentaba, aunque había preferido por las circunstancias personales de varios de sus concejales, investigados por corrupción por presuntos hechos ocurridos en la legislatura anterior en que fue el grupo gobernante, no hacerse con la alcaldía hasta que se aclarara todo.

Como consecuencia de ello, solicitan del alcalde la suspensión del pleno previsto puesto que no había habido tiempo suficiente para su sustitución.

3. En el ayuntamiento se encuentra destinada, desde hace 15 años, como funcionaria del Cuerpo Técnico de la Administración General, doña Pura Cebada. La misma no disfrutó todos los días a que, por asuntos propios tenía derecho, durante el año recientemente finalizado. Por ello, dirige un escrito al señor alcalde solicitando su disfrute a principios del año en el que se acaba de entrar.
4. Otro funcionario destinado en el ayuntamiento vive en un municipio distinto, a 30 kilómetros, acudiendo diariamente a su trabajo con su vehículo. Resulta que han ingresado a su hijo, como consecuencia de un accidente de tráfico, en estado grave,

- en un hospital situado en el municipio en el que reside; ¿cuántos días le corresponden de permiso?
5. El tesorero del ayuntamiento recibe órdenes de pago firmadas por el alcalde y el interventor. ¿Qué puede hacer si no se cumple el orden de prelación en los pagos?
 6. Una entidad sin ánimo de lucro es propietaria de un inmueble sito en la localidad, pero lo tiene alquilado a una entidad financiera. El alcalde pregunta al secretario-interventor si aquella debe abonar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) por el citado inmueble.
 7. Por parte de un Juzgado de 1.^a Instancia se ha comunicado que quedan embargadas las cuentas corrientes del ayuntamiento como consecuencia de un proceso seguido ante aquel sobre reclamación de cantidad –deuda por impago de rentas de un inmueble alquilado– en el que se condenó al ayuntamiento que abonara a la demandante (propietaria de un local arrendado). El alcalde pregunta al secretario qué se puede hacer ante ese mandato judicial.
 8. El municipio está interesado en dotar a la localidad de una instalación de gas dada las continuas peticiones, en este sentido, por parte de los vecinos y asociaciones de vecinos de la localidad.

Cuestiones planteadas:

1. ¿Se pueden imponer contribuciones especiales por la ejecución de esa obra pública que beneficia a inmuebles del término municipal, si la obra se localiza en el término colindante dada las circunstancias relatadas en los hechos? Razone la respuesta.
2. ¿Deberá el alcalde atender a la solicitud del grupo municipal al que pertenecía el concejal? Razone la respuesta.
3. Los días de asuntos propios, ¿se pueden disfrutar a principios del año siguiente al que corresponden o se pierden?
4. ¿Cuántos días le corresponden de permiso por el ingreso en un hospital de su hijo?
5. El tesorero recibe órdenes de pago firmadas por el alcalde y el interventor. ¿Qué puede hacer si no se cumple el orden de prelación en los pagos?
6. ¿Opera la exención en el IBI respecto a la entidad por el inmueble sito en la población?
7. ¿Qué se puede hacer ante ese mandato judicial? ¿Resulta ajustado a derecho la forma de proceder del juzgado?
8. ¿Cuál sería el procedimiento y demás cuestiones a tener en cuenta, tales como la contraprestación a abonar por los usuarios, y la naturaleza del ingreso?

SOLUCIÓN

1. ¿Se pueden imponer contribuciones especiales por la ejecución de esa obra pública que beneficia a inmuebles del término municipal, si la obra se localiza en el término colindante dada las circunstancias relatadas en los hechos? Razone la respuesta

Siendo singular el caso planteado donde el límite del término municipal coincide con la línea de fachada trasera de unas viviendas, de modo que es posible el acceso a estas a través de un vial existente ya en el término municipal colindante, no es del todo infrecuente; sobre todo en los ámbitos de las áreas metropolitanas donde se produce el fenómeno de la conurbación, entendido como el resultado de la unión física de dos poblaciones debido al crecimiento de estas.

En el supuesto planteado, el ayuntamiento donde se encuentra el edificio de viviendas pretende ejecutar el acerado del vial al que dan las traseras de las viviendas, situado en el término municipal colindante, utilizando para ello el mecanismo de las contribuciones especiales y contando con la autorización del ayuntamiento vecino.

No debe haber problemas para ubicar la obra a realizar en el hecho imponible de las contribuciones especiales en los términos regulados por el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE del 9), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), por cuanto la ejecución del acerado tiene el carácter de obra pública; y supone para los propietarios, en su condición de sujetos pasivos, la obtención de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes.

Dispone, además, el artículo 29.1 del TRLRHL que tienen el carácter de obras locales las que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos (letra a); las que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley (letra b); y, finalmente, las que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local (letra c).

Este artículo permitiría, pues, al amparo de la previsión contenida en la letra b), que el ayuntamiento donde está el vial y donde se ejecutaría el acerado autorizase al ayuntamiento donde se sitúan las viviendas, que se verán favorecidas, la obra pública a realizar, autorización que puede instrumentalizarse a través del correspondiente convenio interadministrativo de colaboración que regularía, no solo la autorización para la ejecución de las obras, sino las condiciones y requisitos para la recepción de las mismas una vez ejecutadas.

La colaboración interadministrativa articulada en forma de convenio de colaboración encuentra fundamento en el artículo 4.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC)

(art. 141.3 de la nueva Ley 40/2015), que dispone que «la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias». Y también el artículo 55 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece al respecto que «para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas: e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

Por tanto, previa formalización del oportuno convenio que contenga la autorización expresa para ejecutar las obras y el régimen de recepción de las obras una vez ejecutadas, no vemos inconveniente en que el ayuntamiento interesado gire contribuciones especiales para ejecutar el acerado en el municipio vecino, girando las respectivas cuotas a los sujetos pasivos beneficiados por dicha obra.

2. Celebración del pleno para la aprobación del presupuesto en caso de fallecimiento de concejal

En principio, no se conoce disposición alguna que impida la celebración del pleno para la aprobación de los presupuestos de la corporación, habiendo fallecido un concejal y antes de que se produzca su sustitución. No obstante, suponemos que tal solución pretende adoptarse a la vista de las mayorías que componen el pleno, donde el equipo de Gobierno carece de *quorum* suficiente para obtener la mayoría precisa para la aprobación de los presupuestos.

Habría de aplicarse la Instrucción de 10 de julio de 2003, de la Junta Electoral Central, sobre sustitución de cargos representativos locales, que ordenó el procedimiento a seguir, a los efectos de expedición de credenciales de cargos representativos locales, en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia.

Según el primer apartado de dicha instrucción, cuando se produzca el fallecimiento de concejal, el pleno de la entidad local de la que forme parte tomará conocimiento de la misma, remitiendo certificación del acuerdo adoptado a la Junta Electoral de zona, durante el periodo de mandato de la misma, en orden a las elecciones locales, y a la Junta Electoral Central una vez concluido el mandato de aquella, a los efectos de proceder a la sustitución, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, indicando el nombre de la persona a la que, a juicio de la corporación, corresponde cubrir la vacante.

Y el artículo 182 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece, en su núm. 1, que en el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

Pues bien, parece que la citada instrucción pretende evitar, precisamente, que se produzca la situación que se refleja en el caso; pero no arbitra ningún sistema para impedirlo. Pues lo único que dispone al respecto es, en el número 4.º, que en el supuesto de que, producida una vacante de concejal o cargo electivo local, la corporación correspondiente tomara conocimiento de la misma, el representante de la candidatura o del partido afectado podrá, pasados 10 días naturales, ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente con arreglo a lo previsto en el número 1, para, previa audiencia, por 5 días, de la corporación, proceder a expedir la credencial al candidato que corresponda. Del mismo modo, se podrá actuar en el caso de que la corporación no remitiera a la Junta Electoral competente la renuncia anticipada de un candidato llamado a cubrir una vacante.

Por tanto, creemos que no es posible impugnar la celebración del pleno de aprobación del presupuesto por esta causa; aunque sí cabría la interposición del recurso contencioso-administrativo contra su aprobación si no existe mayoría suficiente.

El artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Y en su número 2 también contempla la admisión del recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta ley.

Pero, también, en el artículo 26 se prevé la posibilidad de impugnación de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho, sin que la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto impidan la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.

En consecuencia, pensamos que puede celebrarse el pleno. Pero también creemos que, si no existe mayoría suficiente, cabría la impugnación en vía contencioso-administrativa del acuerdo de aprobación del presupuesto por incumplimiento del deber de cubrir el escaño vacante por fallecimiento del concejal.

3. Los días de asuntos propios, ¿se pueden disfrutar a principios del año siguiente al que corresponden o se pierden?

El artículo 48. K del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), reconoce a los funcionarios públicos seis días al año por asuntos particulares.

Debemos partir de la idea de que la distribución de la jornada y de la forma de disponer de los días de asuntos propios o de vacaciones es una competencia local.

Efectivamente, la jornada, en cómputo anual, de los funcionarios de la Administración Civil del Estado es la misma que la de todos los funcionarios de la Administración local, tal y como se dispone en el artículo 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Pero el artículo 94 no se refiere al resto de la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

En cuanto al número de horas, debe estarse a lo que en la referida resolución se establece. Porque cuando el Estado considera que se dan los supuestos para alterar el número de horas, lo modifica; como ocurrió en la Resolución de 23 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el régimen para el disfrute de un día adicional de asuntos particulares introducido por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público y se adapta la Resolución de 28 de diciembre de 2012 de esta secretaría de estado en el número de horas de la jornada anual.

Pero a lo que están obligados los funcionarios locales y las entidades locales es a esta jornada, como consecuencia del referido artículo 94 de la LRBRL. Por lo demás, las normas sobre disfrute de los días de asuntos propios deben ser las que se hayan establecido por el propio ayuntamiento, bien en el convenio colectivo bien en un reglamento de personal. Si este no existe, que es lo que se deduce de la consulta, debe aplicarse el resto del ordenamiento jurídico como supletorio.

Con base en este criterio podemos acudir a la resolución citada donde sobre los días de asuntos propios se establece, en apartado 9.7, que:

«A lo largo de cada año los empleados públicos tendrán derecho a disfrutar de seis días de permiso por asuntos particulares, sin perjuicio de la concesión de los restantes permisos y licencias establecidas en la normativa vigente.

Asimismo, los empleados públicos tendrán derecho a disfrutar de dos días adicionales de permiso por asuntos particulares desde el día siguiente al del cumplimiento del sexto trienio, incrementándose, como máximo, en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.

Tales días no podrán acumularse a los periodos de vacaciones anuales. El personal podrá distribuir dichos días a su conveniencia, previa autorización de sus superiores y respetando siempre las necesidades del servicio. Cuando por estas razones no sea posible disfrutar del mencionado permiso antes de finalizar el mes de diciembre, podrá concederse hasta el 31 de enero siguiente.

Sin perjuicio de lo anterior, y siempre que las necesidades del servicio lo permitan, los días de permiso por asuntos particulares así como, en su caso, los días de permiso previstos en el apartado siguiente, podrán acumularse a los días de vacaciones que se disfruten de forma independiente».

Por tanto, y como conclusión, si no existe norma municipal sobre los días de asuntos propios, se deberá aplicar la Resolución de 2012 como derecho supletorio, pudiéndose disfrutar de estos días solo hasta el 31 de enero del año siguiente cuando, solicitado su disfrute en el año, este no haya sido concedido por necesidades del servicio.

4. ¿Cuántos días le corresponden de permiso por el ingreso en un hospital de su hijo?

Debemos partir de la idea de que los empleados públicos ya no tienen obligación de residencia en el término municipal donde trabajan. Esto hace que puedan vivir en un municipio distinto y que no deban siquiera solicitar autorización para fijar su residencia. Pero esto no quiere decir que estos empleados públicos puedan tener por este hecho unas mejores condiciones que los demás.

Los permisos se deben usar para los fines para los que se prevén, atender al enfermo, y deben interpretarse en sus justos términos. Establece el artículo 48 a) del TREBEP que:

«Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

a) Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.

Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad».

El problema es determinar cuál es la localidad de referencia: la de residencia del trabajador o la del centro de trabajo.

Queremos aportar los comentarios que sobre esta materia hace el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de marzo de 2012, en la que, aunque se analiza un convenio colectivo, se puede aplicar a este caso para interpretar el sentido de la norma:

«b) Es un principio general de derecho que donde la norma no distingue no debe distinguir el intérprete, máxime cuando se trata de restringir derechos que la misma establece (SSTS 28/02/1984...) y "lo cierto es que la Ley y el Convenio solo hablan de 'hospitalización', sin distinguir entre las causas que la motivan, ni condicionar el disfrute de la licencia a la concurrencia de otro requisito" (STS 23/04/2009 –rco 44/2007–, en interpretación del art. 38 C del Convenio Colectivo Nacional de Grandes Almacenes, con redacción básicamente igual al precepto sectorial ahora debatido).

(...))».

De lo dicho en la misma debemos llegar a la conclusión de que «es un principio general de derecho que donde la norma no distingue no debe distinguir el intérprete, máxime cuando se trata de restringir derechos que la misma establece», y que las leyes deben interpretarse con base en el sentido propio de las palabras empleadas en el texto y en los términos claros que se desprenden de su sentido literal, salvo que sea evidente que la intención de quienes lo firmaron fuera contraria a aquellas o a este.

Con base en estos criterios interpretativos debemos aclarar cuál es la localidad a la que se refiere el texto; porque la norma no establece claramente de qué localidad se trata: si la del trabajo o la de residencia. Y debemos partir de que estos permisos se reconocieron cuando existía el deber de residencia en el término municipal y cuando los desplazamientos eran mucho más complejos.

Por otra parte, como criterio interpretativo puede estarse a lo que se dispone en el artículo 37 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que reconoce el derecho de los trabajadores a:

«b) Dos días por el nacimiento de hijo y por el fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario, de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. Cuando con tal motivo el trabajador necesite hacer un desplazamiento al efecto, el plazo será de cuatro días».

Es decir, es el trabajador el que tiene que necesitar desplazarse para ver o atender al enfermo. Por ello, queda claro que no puede haber ampliación de permiso cuando el enfermo y el funcionario residen en la misma localidad, pues la finalidad de la ampliación es compensar los desplazamientos.

Y tampoco debería considerarse que exista esa «necesidad» cuando el trabajador ha decidido vivir en otro municipio y se desplaza todos los días al municipio en el que tiene su centro de trabajo, si es en este en el que vive el paciente.

Por tanto, el artículo 48.1 a) del TREBEP, a nuestro juicio, debe interpretarse en el sentido de que se refiere indistintamente a la localidad de destino y a la de residencia; procediendo únicamente la ampliación del permiso de dos a cuatro días hábiles cuando el suceso se produce en una tercera localidad, distinta a la de residencia o trabajo habituales del funcionario.

5. Orden en que deben pagarse las facturas pendientes y obligaciones del interventor en esta materia

El interventor viene obligado a comprobar que se cumplen las prioridades en el orden de los pagos, debiendo formular el correspondiente reparo que ponga de manifiesto el incumplimiento.

El artículo 187 del TRLRHL dispone que la expedición de órdenes de pago con cargo al presupuesto habrá de acomodarse al Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería que se establezca

por el presidente, y que en todo caso deberá recoger determinadas prioridades: gastos de personal y obligaciones contraídas en ejercicios anteriores. Han desaparecido, por tanto, los criterios reglados que diferenciaban entre gastos preferentes, obligatorios y voluntarios, existentes en la anterior legislación. Se sustituyen, salvo determinadas excepciones, por principios de economicidad y oportunidad, a valorar por el presidente de la entidad. Pero ello no supone que el presidente pueda actuar arbitrariamente, no respetando las prioridades marcadas en la norma.

Ello nos lleva a fijar el orden en que deben pagarse las facturas pendientes, y a determinar qué obligaciones tiene el interventor en esta materia.

Y, al respecto, hemos de decir que la intervención o control financiero sobre las variaciones de la tesorería se regula, de forma especial, en el artículo 214 del TRLRHL, que establece, como objetivo de dicho control, los ingresos y pagos que se deriven del reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones y la recaudación y aplicación de los caudales públicos, mediante la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del pago. Hay que destacar, también en esta materia, lo dispuesto en el artículo 187 del TRLRHL, que dispone que la expedición de órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente; que, en todo caso, deberá recoger las prioridades de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores. Este precepto se desarrolla en el artículo 65 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que, como no podía ser de otra forma, incide en los mismos pronunciamientos que el artículo de la ley, desarrollándolos.

La generalidad de la doctrina entiende que el plan de disposición de fondos, que aprueba el presidente, ha de confeccionarse por la tesorería, correspondiendo a la intervención su control y que, una vez aprobado, se respeten las directrices de dicho documento. Por tanto, si por tesorería se ha confeccionado el Plan de Disposición de Fondos, y este no se respeta por el presidente con la connivencia del interventor, se está incumpliendo la legislación, pues el contenido de dicho Plan es normativo, ya que establece las prioridades de los pagos, con sujeción a los que ya marca el TRLRHL en el artículo 187, debiendo tenerse en cuenta, a la hora de confeccionarlo, los plazos de pago establecidos en el artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (BOE del 16), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; pues, transcurrido el plazo fijado por la norma sin haberse realizado, se devengan intereses de demora, que incluye la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

La ausencia de dicho plan obliga a realizar los pagos en el orden fijado por el repetido artículo 187 del TRLRHL. Y, después, por el orden estricto de tramitación y aprobación del reconocimiento de la obligación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LRJAP y PAC (art. 71.2 de la nueva Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común); conforme al cual:

«En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo».

Por todo lo dicho anteriormente, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 214.2 b) y c) del TRLRHL, el interventor viene obligado a comprobar que se cumplen las prioridades en los pagos; debiendo formular el correspondiente reparo que ponga de manifiesto el incumplimiento de las prioridades legales en los mismos. Reparo que deberá formularse por escrito, a fin de exonerarse de responsabilidad, que se trasladará al ordenador. De no hacerlo así, incurre en la misma responsabilidad que el ordenador.

Finalmente señalar que entre las funciones de la tesorería previstas en el artículo 196 del TRLRHL, figura la de distribuir en el tiempo las disposiciones dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones (apartado c n.º 1). Pero los criterios de atención de las obligaciones reconocidas por la entidad no se encuentran determinados legalmente; salvo por lo que hace referencia al establecimiento de la prioridad de los gastos de personal y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, por lo que será el Plan de Disposición Fondos el que los determine. Plan a que ha de atenerse el ordenador al establecer los pagos a realizar.

6. La exención en el IBI de los inmuebles de entidades sin ánimo de lucro, ¿opera aunque estén arrendados?

Conforme al artículo 15.1 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo: «Estarán exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los bienes de los que sean titulares, en los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales, las entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades».

Con el régimen legal anterior (Ley 30/1994, de 24 de noviembre), se excluía la exención en tres importantes casos:

- a) Bienes cedidos a terceros mediante contraprestación.
- b) Bienes no afectos a las actividades que constituyan su objeto social o finalidad específica.
- c) Bienes que no se utilicen principalmente en el desarrollo de explotaciones económicas que no constituyan su objeto o finalidad específica.

Vemos, pues, como la exención prevista en la Ley 49/2002 es mucho más amplia que la contemplada en la derogada Ley 30/1994.

Con el régimen actual, únicamente se excluyen de la exención los bienes afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades.

Este caso ha sido resuelto por la Dirección General de Tributos. Para este centro directivo, en el caso de que el bien inmueble sea objeto de arrendamiento, no se encuentra excepcionada la exención del artículo 15.1 de la Ley 49/2002 por el mero hecho de que el arrendatario afecte dicho inmueble a una actividad económica, esté o no el rendimiento de esa actividad económica al Impuesto sobre Sociedades.

La aplicación de la citada exención del IBI solo se ve afectada por las actividades realizadas por el sujeto pasivo titular del derecho sobre el bien inmueble gravado; con independencia de las actividades que pueda llevar a cabo el arrendatario del inmueble, en el caso de que todo o parte del inmueble gravado se ceda en arrendamiento a un tercero.

El tipo de actividad económica que pueda, en su caso, desarrollar el arrendatario del inmueble no afecta a la exención del IBI que pueda corresponder al sujeto pasivo titular del inmueble en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 49/2002.

El Tribunal Supremo, en una reciente Sentencia del pasado 10 de diciembre de 2015, se ha pronunciado en los mismos términos que la Dirección General de Tributos; y ha interpretado que, para que no opere la exención del artículo 15.1 de la Ley 49/2002, la explotación económica no exenta del Impuesto sobre Sociedades debería ser realizada por la entidad sin ánimo de lucro, no por el arrendatario.

7. Embargo de cuentas corrientes del ayuntamiento

Respecto a la posibilidad de embargar fondos públicos en cuentas abiertas por una Administración pública, en principio, los fondos públicos, como bienes de dominio público, no son embargables. Para ello, nos basábamos en el artículo 173.2 del TRLRHL, que, al regular las prerrogativas de los entes locales, dispone que los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

Partiendo de este precepto, se podría considerar que todos los ingresos que se obtienen de la explotación del patrimonio tendrían la consideración de patrimoniales y podrían ser embargados. Pero el problema, a la hora de practicar la traba, estaría en cómo sería posible determinar qué fondos, en ese momento, tienen la consideración de patrimoniales y cuáles de dominio público.

Pero lo cierto es que existen ya sentencias en el sentido de admitir la posibilidad de embargo de dinero depositado en cuentas corrientes de una Administración pública.

En cuanto a la respuesta ante el embargo, se podría alegar el artículo 605 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), que dispone que no serán en absoluto embargables: «4.º Los bienes expresamente declarados inembargables por alguna disposición legal»; y esta disposición legal es el citado artículo 173.2 del TRLRHL. Y, en virtud del artículo 609 de la LEC, que regula

los efectos de la traba sobre bienes inembargables, el embargo trabado sobre bienes inembargables será nulo de pleno derecho. Y añade que el ejecutado podrá denunciar esta nulidad ante el tribunal mediante los recursos ordinarios o por simple comparecencia ante el secretario judicial si no se hubiera personado en la ejecución ni deseara hacerlo, resolviendo el tribunal sobre la nulidad denunciada.

Ahora bien, las sentencias recientes que abordan la materia, como por ejemplo la 242/2013, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y la número 355/2013, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ciudad Real, han señalado, al respecto del problema planteado, lo siguiente:

1. Que el legislador ha optado por dar al dinero, junto al resto de los recursos financieros de las Administraciones públicas, un trato claramente diferenciado respecto del resto de bienes y derechos que se integran en el patrimonio de las Administraciones públicas.
2. Que debe rechazarse la existencia de una presunción de inembargabilidad respecto de aquellos bienes que tengan la consideración de patrimoniales y en particular de los saldos que las Administraciones públicas puedan tener en entidades bancarias, correspondiendo la carga de alegar y acreditar que se encuentran afectos materialmente a un servicio público a la Administración embargada.
3. Que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han sentado el criterio de que la inembargabilidad de los bienes, derechos, valores y fondos públicos no puede predicarse de cualquier bien de la Administración pública.
4. Que pueden embargarse los bienes de las Administraciones públicas que no se encuentren en la situación a que hace referencia el artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), entre los que cabe incluir los fondos y dinero depositado en entidades bancarias.
5. Son inembargables los bienes y derechos que integran el dominio público por estar afectos a un servicio o una función pública.
6. Son inembargables los bienes y derechos patrimoniales cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados formando, por tanto, parte del demanio.
7. Son inembargables los bienes o títulos representativos del capital de sociedades públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.
8. Son embargables el resto de bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas, correspondiendo la carga de alegar y acreditar su inembargabilidad a la Administración embargada.
9. Es embargable el dinero, tanto en metálico como el depositado en cuentas bancarias, así como el resto de los recursos financieros de las Administraciones públicas, a excepción, en principio, del dinero, los valores, los créditos y demás recursos fi-

nancieros de las entidades locales, ya que el artículo 173.2 del TRLRHL contempla expresamente la posibilidad de embargar los fondos de las entidades locales, por lo que el embargo de los mismos requerirá el planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad contra dicho precepto, que claramente excede, al establecer este privilegio, la normativa constitucional y la regulación básica en materia de patrimonio de las Administraciones públicas.

8. Suministro de gas a la localidad

Lo primero que hemos de señalar es que el suministro de gas no es hoy un servicio reservado a los ayuntamientos. En efecto, la redacción originaria del artículo 86.3 de la LRBRL, establecía que se declaraba la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios. Pero este núm. 3 del artículo 86 fue derogado, en lo que se refiere al suministro de gas, por Ley 34/1998, de 7 octubre, del sector de hidrocarburos.

Por tanto, el régimen jurídico es asimilable al de las empresas suministradoras de energía eléctrica. Y, de la misma forma que no se requiere un procedimiento especial para que las empresas suministradoras de energía eléctrica o de telefonía realicen las infraestructuras necesarias para el suministro, entendemos que tampoco se requiere para el suministro de gas.

En cuanto a la contraprestación entendemos que se trata de una tasa y que entraría dentro de la letra c) del apartado 1 del artículo 24 del TRLRHL, que dispone que, cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquellas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. A estos efectos, se incluirán entre las empresas explotadoras de dichos servicios las empresas distribuidoras y comercializadoras de estos.

Por otra parte, si se ceden terrenos que no tiene la consideración de vías públicas municipales, entendemos que la naturaleza del ingreso dependerá de la naturaleza del suelo. Si es un suelo patrimonial, se podrá cobrar una renta por arrendamiento; en tanto que si se trata de bien de dominio público, deberá cobrarse una tasa por utilización privativa. Utilización privativa que deberá realizar mediante una concesión demanial.

En cuanto al procedimiento, se podría realizar una adjudicación directa por aplicación del artículo 93 de la LPAP, que tiene carácter básico, y dispone que el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General, art. 182.
- Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 55, 86 y 94.
- Ley 30/1992 (LRJAPAC), arts. 4 y 74.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 25 y 26.
- Ley 1/2000 (LEC), arts. 605 y 609.
- Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de Entidades sin ánimo de lucro, art. 15.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 93 y 137.
- Real Decreto Legislativo 2/2004 (TRLRHL), arts. 24, 28, 29, 173, 187 y 214.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Estatuto Básico del Empleado Público, art. 48.
- Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de febrero de 1984 y 10 de diciembre de 2015.
- Resolución de 28 de diciembre de 2012 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas sobre jornada y horario de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.
- Instrucción de 10 de julio de 2003 de la Junta Electoral Central sobre sustitución de cargos representativos.