

LAS NOVEDADES SOBRE LOS BIENES, ACTIVIDADES, OBRAS Y SERVICIOS EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE ARAGÓN(*)

PEDRO LUIS MARTÍNEZ PALLARÉS

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. BIENES. — III. LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ARAGONESA: 1. Intervención administrativa en la actividad privada — IV SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. — V. CONSORCIOS. — VI. INICIATIVA SOCIOECONÓMICA. — VII. FOMENTO. — VIII. OBRAS PÚBLICAS LOCALES. — IX. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobada por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, supuso un salto cualitativo respecto de las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta en relación con las entidades locales sitas en su territorio, al atribuirle competencia exclusiva sobre régimen local. Como consecuencia de ello las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón que, con clara voluntad compiladora, integra y actualiza las normas autonómicas sobre Administración Local, incorpora preceptos de la legislación básica, con los problemas que más adelante podremos observar, e innova el ordenamiento local en aquellos aspectos en que la legislación básica es susceptible de desarrollo legislativo o en las materias en las que la legislación estatal no tiene el carácter de básica.

Los aspectos que van a ser analizados en este trabajo son relativos a materias sobre las que anteriormente la Comunidad Autónoma no ostentaba competencia normativa alguna y sobre las

(*) Este trabajo corresponde al texto, ampliado y anotado, de la conferencia que pronuncié el día 17 de diciembre de 1999 con el título "Análisis de las novedades legales en materia de obras, servicios, bienes y actividades en la Ley de Administración Local de Aragón", en el II Encuentro entre abogados y funcionarios municipales licenciados en Derecho, organizado por el R.I. Colegio de Abogados de Zaragoza y el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

que la legislación de régimen local dictada por el estado tiene una amplia tradición y un contenido exhaustivo⁽¹⁾. No obstante dado que, salvo los artículos contenidos por la Ley 7/85, de 2 de abril y aquellos contenidos en los Capítulos VI y VII del TR de los que así se infiera, los preceptos de la regulación estatal no tienen carácter básico el legislador autonómico ha gozado de cierto margen de innovación que en materias como bienes y licencias ha aprovechado especialmente.

II. BIENES

El título VI "Bienes de las Entidades Locales" constituye en muchos aspectos una novedosa regulación sobre el régimen jurídico de los bienes de las entidades locales aragonesas, especialmente condicionada favorablemente por un exhaustivo conocimiento de la realidad de la gestión de los bienes locales en las corporaciones de nuestra Comunidad. No nos encontramos ante una regulación basada exclusivamente en consideraciones doctrinales, sino muy al contrario, tiene una clara vocación de dar solución a problemas concretos y específicos que con cierto carácter habitual se han planteado en nuestras entidades locales en su quehacer cotidiano.

La Ley establece un concepto de patrimonio de las entidades locales, en el artículo 169, que si bien coincide con el concepto de patrimonio que configura la legislación básica estatal, Ley 7/85, de 2 de abril, constituye una enumeración del activo de las entidades locales diferente de la establecida en el artículo 79 LRBRL que define el patrimonio de éstas como el constituido por "el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan". El artículo 169 LALA al establecer que "el patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes y derechos que les pertenezcan", excluye las "acciones" como elementos diferenciados del patrimonio local. Si bien es evidente que la legislación autonómica no puede desplazar ni contradecir lo dispuesto por la legislación básica, la dicción de la ley aragonesa al respecto refleja el debate y la cierta perplejidad producida en nuestra doctrina con motivo de la inclusión de las "acciones" como elementos diferenciados del patrimonio local, adoptando un posicionamiento al respecto sobre la

(1) RDL 781/86, de 16 de abril. Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, Capítulo VI y VII, cuyo carácter básico se inferirá; Decreto de 15 de junio de 1955. Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y RD 1372/1986, de 13 de junio. Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

naturaleza del concepto "acciones", integrándolas dentro de los "bienes" o de los "derechos"⁽²⁾.

El concepto de dominio público coincide con la opción del legislador estatal de hacer pivotar la demanialidad sobre el concepto de "afectación" o destino. Así el artículo 170.1 de la LALA define los bienes de dominio público como "los destinados a un uso o servicio público, así como los comunales".

El artículo 170.3 establece que son bienes de servicio público los destinados al cumplimiento de fines públicos de competencia de las entidades locales..., no previendo el requisito de que la vinculación sea "directa", tal y como establece el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, pero al mismo tiempo se circunscriben dichos bienes al "cumplimiento de fines públicos de competencia de las entidades locales", término más estricto que el de "responsabilidad de las entidades locales", que figura en el artículo 74.1 del Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Tras una enumeración no taxativa de los bienes que son considerados como de servicio público, en la que se elimina toda referencia a titularidades provinciales que se mencionan específicamente en el artículo 74.2 del TR, en concordancia con la opción del legislador de individualizar el municipio como elemento sustantivo de la administración local aragonesa e incluir a las provincias dentro de un epígrafe genérico de "las demás entidades locales", queda claramente vinculada esta categoría de bienes a los inmuebles en que se ubican los servicios y órganos locales de todo tipo, estableciendo con ello un criterio definitorio mucho más acertado que la dispersa e inconexa enumeración establecida en la legislación estatal no básica y más cercano a la dicción del artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La Ley aragonesa introduce en su artículo 171 un concepto de bienes patrimoniales novedoso en relación con la caracterización de dichos bienes que realiza el legislador estatal en el artículo 176 del TR y en el artículo 6 del RB, puesto que si bien coincide con la definición negativa que éstos realizan, "no destinados directamente al uso público ni afectados al servicio público", omite la tradicional vinculación que se establece entre bienes patrimoniales e ingresos en el era-

(2) Entre otros CHACÓN ORTEGA las identifica con las acciones legales de naturaleza judicial y administrativa en defensa del patrimonio; Identificándolo con el accionariado industrial de los entes locales, distintos del "valor mobiliario", que sería los títulos y acciones de titularidad de las entidades locales con intención de obtener réditos y rentas, J.L. RIVERO YSERN. *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 260. Por su parte el art. 10 del Reglamento del Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña los configura como bienes patrimoniales.

rio de la entidad, previendo posteriormente con coherencia sistemas de utilización de bienes patrimoniales, donde junto con la rentabilidad económica se ponderan otra serie de criterios que más adelante analizaremos.

La opción del legislador de dotar al ordenamiento jurídico aragonés de una norma reguladora del régimen jurídico de la administración local con vocación compiladora, con independencia de las loables razones que la justifican, conlleva la posibilidad de que, con la finalidad de evitar que se reproduzcan literalmente preceptos de la legislación estatal, se realicen regulaciones que no solo no introduzcan novedad alguna sino que aporten sombras sobre su adecuada interpretación. Es lo que se produce, a nuestro juicio, en la redacción dada por la LALA a las parcelas sobrantes que al igual que en el RB, se integran dentro de los bienes patrimoniales pero la LALA parece aceptar la existencia de parcelas sobrantes susceptibles por sí de un uso adecuado, en cuyo caso no serían consideradas "ex lege" como bienes patrimoniales.

Se identifican las notas definitorias del régimen jurídico de los bienes demaniales y comunales, como no podía ser de otra forma si la ley pretendía respetar los parámetros constitucionales, si bien se invierte la redacción de la legislación estatal en la que los datos de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad y no sujeción a tributo alguno, se preconizan inicialmente de los bienes comunales y se extiende al resto de bienes demaniales (art. 80 LRBRL y art. 5 RB). A nuestro juicio la redacción dada por la LALA parece querer destacar la peculiaridad de los bienes comunales respecto del resto de bienes demaniales, respetando la decisión del legislador básico de considerar los bienes comunales como bienes demaniales pero matizando y modulando su régimen jurídico, intentando no caer en la indiferenciación total⁽³⁾.

En un mismo precepto se regulan las potestades exorbitantes de que gozan las entidades locales respecto de sus bienes junto con las obligaciones de tutela de los mismos que deben respetar. En este sentido, el artículo 173 de la LALA extiende las prerrogativas respecto de aquellos a todas las entidades locales aragonesas, sin distinción. El artículo 4.1 de LRBRL atribuye en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial al municipio, provincia e isla las potestades de investigación, deslinde, y recuperación de oficio de bienes,

(3) Recordar el debate doctrinal producido con motivo de la caracterización de los bienes comunales como bienes de dominio público. Por todos, el completo y exhaustivo trabajo de E. COLOM PIAZUELO, Tecnos, Madrid, 1994, págs. 222 y ss.

previendo en el apartado 2 que la legislación de las CCAA las extendiera, en su caso, al resto de las entidades locales⁽⁴⁾. Asimismo se atribuyen a las entidades locales aragonesas la potestad sancionadora en defensa de su patrimonio⁽⁵⁾ y el desahucio administrativo⁽⁶⁾. Junto a ello la Ley aragonesa, en su artículo 173.2 y 3, regula la obligación de defensa de sus bienes y derechos por parte de las entidades locales, en la que se amplía la panoplia de instrumentos de defensa a actuaciones no meramente judiciales (se habla de medios, acciones y recursos) y eleva de rango normativo la prohibición de allanarse a las demandas que afecten al dominio y demás derechos reales que integren su patrimonio, que en el ordenamiento jurídico estatal tiene un carácter meramente reglamentario. (Art. 73 RB).

El inventario valorado, otro instrumento fundamental para la conservación y tutela de los bienes y derechos, se regula en el artículo 175 LALA, acentúa su carácter dinámico al incorporar junto con la obligatoriedad de su formación, la rectificación anual y la comprobación al final del mandato, el deber de su actualización continua que pretende dar un cierto carácter inmediato a la misma.

Los medios de adquisición de los bienes y derechos, regulados en el artículo 174 LALA, previa declaración de la capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas clases, tal y como establece con carácter básico el RDL 781/1986, de 18 de abril y el artículo 5 de la LRBRL tras su reforma de 21 de abril de 1999, reproducen los previstos con rango reglamentario en el ordenamiento estatal. Se establece, tal y como es habitual en éste, una remisión a las normas de contratación para la adquisición de bienes a título oneroso que a su vez en la nueva redacción dada al artículo 9.1 de la Ley 13/1995, de 18 de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto a su preparación y adjudicación considera aplicables en primer lugar las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas, que en el supuesto de la Administración

(4) El legislador aragonés ya había utilizado esta vía que preveía la legislación básica estatal, si bien referida a una determinada tipología de entidad local de carácter no territorial, en el artículo 3. h) de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón.

(5) Sobre las dudas de que la atribución de dicha potestad a favor de las entidades locales en la legislación estatal, LRBRL y TR, sea conforme con los principios que deben presidir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración tras la entrada en vigor de la Constitución ver. J.L. RIVERO ISERN, op. cit. pág. 285.

(6) J.L. RIVERO ISERN, op. cit. pág. 285, resalta la carencia de cobertura legal de la redacción del art. 44, d, RB, y configura el desahucio administrativo como una mera variedad de la compulsión sobre las personas del art. 96.1 LPAC.

Local de Aragón por lo tanto serían inexistentes⁽⁷⁾. Destaca que, en el supuesto que el objeto de la adquisición onerosa lo fueren bienes inmuebles, se exigirá, en todo caso, informe previo pericial de su valor que hasta el momento, en aplicación del artículo 11 RB era exigible únicamente cuando su importe excediera del 1 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto o del límite general establecido para la adquisición directa de suministros, introduciendo con ello una razonable cautela en defensa de las arcas públicas locales.

El Capítulo II denominado "Régimen de aprovechamiento y disposición", del Título VI dedicado a los bienes de las entidades locales se inicia, de forma discutible desde un punto de vista sistemático, con la regulación de la alteración de la calificación jurídica de los bienes que tendría a nuestro entender una mejor ubicación en el capítulo anterior. Parte, tal y como hace el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de la regla general de que la alteración de la calificación jurídica, es decir su afectación o desafectación, debe ser expresa mediante "expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad". El artículo 8.2 del RB establece el requisito de que el acuerdo del Pleno se adopte mediante mayoría absoluta del número legal de miembros, sin establecer distinción alguna entre bienes patrimoniales y de dominio público, cuando el artículo 47.3.1 de la LRBRL preveía el mencionado quórum de votación únicamente para la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público o comunales.⁽⁸⁾ El artículo 177.2 de LALA, de manera más coherente con la legislación básica, lo circunscribe a la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, si bien atribuye al Pleno, en todo caso, la competencia para la alteración de la calificación de cualquier tipo de bienes, cuando a nuestro entender la legislación básica únicamente atribuye tal competencia al Pleno en los supuestos de desafectación⁽⁹⁾.

El apartado 3 del artículo 177 de LALA, regula expresamente las mutaciones demaniales tanto internas, "cambio de destino", como

(7) Nueva redacción dada por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que modifica la Ley 13/1995, de 18 de Mayo

(8) El artículo 47.3.1 LRBRL dispone "Es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos en las siguientes materias: Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales".

(9) Así al menos lo entendemos de la dicción del artículo 22.2.1 de LRBRL que dispone "Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones: la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público", y del art. 29.2 LALA. Parece lógico que se dote de particulares garantías los supuestos de desafectación, puesto que los bienes gozarán en dicho caso de una menor protección.

externas, "cambio de sujeto", mediante acuerdo de la corporación local que acredite la utilidad pública de la misma. Con ello se introduce una novedad respecto de la legislación estatal sobre régimen local en la que existen referencias colaterales, como en el supuesto de alteraciones de términos municipales, pero no una regulación expresa⁽¹⁰⁾.

La alteración tácita de la calificación jurídica de los bienes se regula en el artículo 178 LALA, comprendiendo tanto los supuestos de afectación tácita y presunta como los de desafectación tácita. Con ello el legislador aragonés, a nuestro entender con acierto, da definitivamente por superado el debate habido en el seno de nuestra doctrina sobre la supervivencia tras la aprobación de nuestro texto constitucional y del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales del año 1986, de los supuestos de alteración presunta de la calificación de los bienes locales, principalmente en los supuestos de desafectación, incluyendo dentro de la afectación tácita la adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años al uso público o comunal y la afectación de bienes a un uso o servicio público cuando se adquiera por usucapión bienes destinados a dichos usos, y desechando definitivamente cualquier supuesto de desafectación presunta⁽¹¹⁾.

En materia de desafectación de bienes comunales la ley va a introducir notables novedades, especialmente en el supuesto que a continuación analizaremos de desafectación para posterior cesión. No obstante, el artículo 179 LALA al establecer la regulación genérica de la desafectación de este tipo de bienes ya introduce ciertas innovaciones, al prever que la alteración conllevará en todo caso la calificación como bien patrimonial, que el art. 78.2 TR y el art. 100.2 del RB parecían dejar en el aire, y que el arrendamiento posterior podrá darse si es susceptible de aprovechamiento no sólo agrícola, al menos no sólo en su sentido estricto,⁽¹²⁾ dando preferencia a los vecinos no sólo individualmente sino también agrupados en cooperativas o sociedades, acercando con ello la regulación de los bienes comunales a la realidad social en la que se ubican.

El legislador realiza un particular esfuerzo de adaptación a la realidad socioeconómica en busca de la viabilidad futura de los bienes

(10) Los artículos 114 y ss de la Ley de Patrimonio del Estado, legislación básica del Estado en desarrollo del artículo 132 CE, regulan específicamente las mutaciones demaniales

(11) Sobre la desafectación presunta, ver por todos A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ. *Manual de Derecho Local*. Comares, Granada, 1996.

(12) El artículo 179.2 de LALA habla de aprovechamiento agrícola, de pastos o de otro tipo.

comunales en el artículo 180 LALA, al introducir la previsión de la desafectación de comunales para su posterior transmisión por cesión⁽¹³⁾. La experiencia demuestra que, cuando un municipio decide afrontar el cambio de calificación jurídica de sus bienes comunales, su desafectación por tanto, no suele hacerlo para dar cumplimiento a las previsiones establecidas en el TR y el RB, que acota su futura utilización a la explotación agrícola mediante arrendamiento entre los vecinos, sino que lo hace en aras a la realización de proyectos e iniciativas de desarrollo económico o de dotaciones de equipamientos que nada tienen que ver con el uso agrícola⁽¹⁴⁾. Intentando dar solución a la situación planteada, a la que por supuesto no es ajena la Comunidad Autónoma de Aragón, se introduce una modificación legal que permite a los municipios la transmisión o gravamen de fincas originariamente comunales cuando exista un interés público debidamente motivado. De esta forma se prevé la desafectación de bienes comunales para la posterior transmisión del dominio a título oneroso o gratuito, o para su permuta cuando se justifique el interés municipal, o con motivo de la cesión de uso a otra Administración o entidad privada sin ánimo de lucro, para una finalidad de interés general del municipio.

Para ambos supuestos, se establece un mismo procedimiento que consiste esencialmente en un acuerdo motivado del Pleno corporativo justificativo del interés municipal; información pública por el plazo de un mes; resolución de las reclamaciones; aprobación provisional por mayoría de 2/3 del número legal de miembros de la Corporación y aprobación definitiva del Gobierno de Aragón con declaración de utilidad pública o interés social. Por último, se prevé la inclusión de una cláusula de reversión para el supuesto en que desaparezcan los fines o se incumplan las condiciones estableciéndose que una vez producida la reversión aquellos vuelven a integrarse en el patrimonio municipal con su calificación originaria.

La vocación de nuestro legislador autonómico de intentar con esta nueva ley responder a la práctica diaria de nuestras entidades locales y de cubrir en la medida de lo posible las lagunas de las que

(13) R. SALANOVA ALCALDE en "Bienes comunales y cambio económico social: Inalienabilidad y cambio de calificación jurídica", en esta REVISTA nº5, 1994, pág. 385, aporta de manera clara y concisa los motivos que aconsejan la adaptación del régimen de estos bienes a los cambios de la economía y la sociedad.

(14) R. SALANOVA ALCALDE, op. cit., págs. 396 y ss. afirma que "la imposición de la condición del aprovechamiento agrícola, obligada legalmente, conduce a una de estas dos situaciones: o se priva de utilidad a la desafectación o, aceptada formalmente la condición, se incumple".

nuestro derecho positivo local adolece, se manifiesta con claridad a la hora de regular la adscripción de bienes de las entidades locales a organismos autónomos creados por ellas. La fiebre por la creación de entes instrumentales con personificación propia, motivada por la búsqueda incesante de nuestras administraciones públicas de mecanismos de actuación ágiles y pretendidamente desburocratizados, ha alcanzado como no podía ser de otra forma a la Administración Local. Tras la aparición de los organismos autónomos locales mediante su configuración como modalidad de gestión directa de servicios públicos por el artículo 85.3.b LRRL, no se ha efectuado regulación expresa respecto a los bienes utilizados por dichos entes para el cumplimiento de sus fines por la legislación estatal. El art. 181.1 LALA realiza esta previsión, contemplada asimismo en el concebido y no nacido proyecto de Reglamento de Servicios de Entidades Locales redactado por la Administración del Estado que intentaba asimilar la legislación local en esta materia con la legislación estatal sobre organismos autónomos. Los bienes y derechos que las entidades locales adscriban a sus organismos autónomos conservarán la calificación jurídica originaria, sin que los organismos adquieran la propiedad, ostentando tan solo facultades para la conservación y utilización de acuerdo con los fines que justifican la adscripción⁽¹⁵⁾.

Se regula la aportación de bienes y derechos a las sociedades locales tanto de capital íntegramente local como a las sociedades mixtas "en las que tengan participación" creadas para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas, permitiendo la aportación de bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales, previa valoración técnica. En primer lugar destaca que la aportación de bienes patrimoniales no se efectuará por la forma ordinaria de enajenación de éstos, subasta pública⁽¹⁶⁾, sino que la aportación será directa, dado que aunque no se especifique el legislador está pensando en formas directas de gestión de servicios públicos locales.

(15) El artículo 48.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado, además de su patrimonio, podrán tener adscritos, para su administración, bienes del patrimonio del Estado. El art. 48.3 de dicha Ley realiza respecto de los bienes adscritos una regulación similar a la analizada. Aunque nada dice la LALA al respecto, sobreentendemos que los organismos autónomos podrán adquirir bienes muebles e inmuebles a cargo de sus presupuestos que coexistirán con los bienes adscritos, F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid 1997, pág. 74.

(16) El artículo 188.1 LALA, que más adelante comentaremos, establece que "las enajenaciones de los bienes patrimoniales habrán de realizarse, como regla general, por subasta pública...".

En segundo lugar se deshecha la aportación de bienes demaniales, tras el debate doctrinal y resoluciones jurisprudenciales y administrativas producidas⁽¹⁷⁾. En tercer lugar se prevén aportaciones de derechos concesionales y otros derechos reales,⁽¹⁸⁾ tales como derechos reales de usufructo, uso disfrute y aprovechamiento, contando para ello con la cobertura de la LSA y de la LSRL que disponen que "toda aportación se entiende realizada a título de propiedad, salvo que expresamente se estipule de otro modo".

El aprovechamiento de los bienes de uso y servicio público regulados por el derecho positivo estatal a nivel meramente reglamentario, en los artículos 74 y ss RB, se determina a través de una norma con rango de ley, en el art. 182 LALA, introduciéndose matices y modulaciones sobre los títulos jurídicos que habilitan a la utilización de los bienes de dominio público dando con ello respuesta normativa a las distintas construcciones doctrinales y jurisprudenciales que se han ido elaborando en los últimos años.

De esta forma el art. 182 LALA respeta la tipología de utilización de los bienes de uso público establecida en el RB, pero con ciertas modificaciones. Así el uso común especial va a estar sujeto a licencia con carácter potestativo, que será temporal y revocable por razones de interés público, modificando con ello el régimen establecido en el art. 77 RB que siempre exigía licencia para este tipo de utilización. El uso privativo se sujeta a concesión únicamente si requiere instalaciones fijas y permanentes, exigiéndose en otro caso meramente licencia, cuando el RB en su art. 78 preveía la concesión en todo caso. Con ello la LALA asume la distinción efectuada por el TS entre "ocupaciones" y "estacionamiento" y sus consecuencias en su régimen jurídico⁽¹⁹⁾, ya asumida por la legislación local de otras Comunidades Autónomas.

Por su parte la utilización de los bienes de servicio público se remite en su totalidad al reglamento del correspondiente servicio.

El aprovechamiento de bienes comunales se regula en el art. 183 LARA. El legislador aragonés que, en los mencionados artículos 179 y 180, muestra una particular sensibilidad por adecuar la regulación

(17) Resolución de la Dirección General del Registro y del Notariado de 12 de septiembre de 1985. Ver F. SOSA WAGNER, op. cit., pág. 106 y ss.

(18) En el mismo sentido el Reglamento de Cataluña de Obras y Servicios establece "podrán constituirse derechos reales sobre aprovechamientos sobre los bienes de dominio público a favor de la sociedad...". Por todos ver F. SOSA WAGNER, op. cit., pág. 108.

(19) SSTS 11 de mayo de 1982 y SSTS, de 31 de octubre de 1982, entre otras.

de la desafección de los bienes comunales a las necesidades de unas poblaciones que ya no realizan, en gran medida, la adecuada explotación agropecuaria de los mismos, no parece seguir la misma senda cuando regula las distintas modalidades de aprovechamiento comunal, aportando escasas novedades a una regulación, que como la vigente en el régimen local estatal, se caracteriza por su falta de modernización⁽²⁰⁾. Tras establecer un mandato bienintencionado por el que las entidades locales velarán por evitar que sus bienes comunales se conviertan en unos bienes muertos, se regulan las formas ordinarias de aprovechamiento vecinal⁽²¹⁾. Al igual que en el art. 75 TR se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva. Dado que no se dispone nada en contrario la determinación del contenido de dicho aprovechamiento comunal se efectuará de conformidad con el artículo 96 RB, caracterizado por el disfrute general, aprovechamiento simultáneo, y derecho al mismo de todos los que en cada momento ostentan la condición de vecino⁽²²⁾. Si este tipo de aprovechamiento no fuere posible, se efectuará según lo previsto en la costumbre u ordenanza local, y en su defecto se realizarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos siguiéndose para ello las reglas previstas en el artículo 75.2 TR y 97 RB. Se establece por lo tanto un orden de prelación en las modalidades de aprovechamiento al igual que ocurre en la legislación estatal. Destaca la previsión del artículo 183.2 LALA por la que, si las ordenanzas locales establecen condiciones de residencia habitual y de permanencia en el municipio para acceder al disfrute de los bienes comunales, entre otras, y éstas suponen la exclusión de determinados vecinos del aprovechamiento, deberán ser aprobadas por el Gobierno de Aragón, previo dictamen favorable de la Comisión Jurídica Asesora. Con ello se produce una innovación respecto de la legislación estatal puesto que el artículo 75.4 TR, desarrollado por el artículo 103.2 RB, posibilitaba únicamente la introducción de restricciones en el número de beneficiarios cuando se daban tres condiciones: existencia de costumbre u ordenanza local tradicionalmente observada; aprovechamiento de bienes comunales mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera; y

(20) A. NIETO GARCÍA, "La nueva regulación de los bienes comunales", REALA núm. 233, págs. 9-26

(21) Sobre las modalidades de aprovechamiento comunal, ordinarias y especiales, E. COLOM PIAZUELO, *Los bienes comunales...*, op. cit., págs. 279 yss.

(22) En este sentido se manifiesta E. COLOM PIAZUELO. *Los bienes comunales...*, op. cit., pág. 307. El Reglamento de Patrimonio Catalán establece que el aprovechamiento colectivo será por "parte de los que tienen en todo momento la calidad de vecinos", planteando E. COLOM que pudiera entenderse aquí una especial exigencia de permanencia, excluyendo a los vecinos que no tuvieran intención de residir.

aprobación de ordenanzas especiales mediante un proceso de elaboración cualificado⁽²³⁾. La Ley aragonesa, siguiendo ciertos dictámenes del Consejo de Estado que permiten que la regulación del artículo 75.4 TR se extienda a supuestos no previstos por la norma, generaliza el procedimiento específico de elaboración y aprobación de las Ordenanzas, a cualquiera de éstas que puedan introducir condiciones que supongan la exclusión de determinados vecinos, con independencia de que las ordenanzas respondan o no a costumbres tradicionalmente respetadas en el municipio y del objeto sobre el que recaigan, sean o no concesiones de suertes o cortas de madera. La redacción dada supone una ampliación de los supuestos en los que la Comunidad Autónoma aprueba las ordenanzas de aprovechamiento de esta tipología de bienes, incrementándose con ello el grado de intervención autonómica en los mismos⁽²⁴⁾, y subsume el supuesto específico previsto en el artículo 75.4 TR en uno más de los que puedan producirse cuando en aplicación del artículo 183.2 LALA se aprueben ordenanzas que establezcan condiciones que versando sobre una serie de circunstancias supongan la exclusión de determinados vecinos⁽²⁵⁾. El resto del artículo reproduce las previsiones realizadas por los arts. 75.3 TR y 98 RB y 77 TR y 99 RB, respectivamente.

La utilización de los bienes patrimoniales deberá regularse por las entidades locales de acuerdo con criterios de rentabilidad, según establece el art. 184.1 LALA. No obstante, como ya hemos hecho referencia al analizar la definición de bienes patrimoniales del artículo 171 LALA, la rentabilidad que se persigue no va a ser únicamente económica, tal y como se desprende de los artículos 76 TR y 99 RB, pudiendo tener carácter social. Tras declarar que la utilización podrá ser directa o convenida con los particulares, pasa a regular las distintas modalidades de esta última.

Al igual que establece el artículo 92 RB, el arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso se regirá por las normas regu-

(23) E. COLOM PIAZUELO, *ibídem*, pág. 311

(24) En relación con la compatibilidad de este tipo de control de legalidad sobre las ordenanzas reguladoras del aprovechamiento de bienes comunales, ver STC de 2 de febrero de 1981 y STC 27/1987, entre otras, así como la STS 19 de diciembre de 1990, Aranzadi 10408. En relación con la extensión de la aplicación del artículo 75.4 TR a supuestos no previstos en la norma, E. COLOM PIAZUELO, *ibídem*, págs 111 yss.

(25) El artículo 183. LALA dispone: "Las ordenanzas locales podrán establecer condiciones de residencia habitual y de permanencia en el municipio para acceder a su disfrute, así como los requisitos que considere necesarios para acreditar el hecho del cultivo en forma directa y personal y las modalidades del mismo....".

ladoras de la contratación⁽²⁶⁾, siendo necesaria la subasta si la cesión excede de los 5 años y el precio supera el 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto. Se establece una novedad en línea con la ponderación de criterios diferentes a la mera rentabilidad económica, previéndose que, con carácter excepcional y motivado, en los supuestos en que sea preceptiva la subasta, ésta será sustituida por el concurso si el objeto de la cesión o arrendamiento tiene por objeto el fomento de actividades económicas y el destino de los bienes sea la implantación o ejercicio de actividades propiamente económicas que redunden notoriamente en la satisfacción de necesidades de interés general de los vecinos. La nueva regulación parece más acorde con la realidad que deben afrontar nuestras entidades locales, y resulta coherente con la búsqueda de fórmulas que faciliten el desarrollo socioeconómico de nuestros deteriorados municipios. En todo caso, el canon a satisfacer no será inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes.

La excepción más evidente a los criterios de rentabilidad económica en la utilización de los bienes patrimoniales se establece en el art. 184.3 LALA, al disponer que cuando el uso se destine a la prestación de servicios sociales, actividades culturales, deportivas y análogas, podrá cederse directamente o por concurso, de forma gratuita u onerosa a otras administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro, determinándose en el acuerdo que se adopte al respecto la finalidad concreta a la que se destine el bien, el plazo de duración o su carácter de precario, si así lo fuese. Debemos resaltar que, a diferencia de los supuestos de cesiones gratuitas que analizaremos seguidamente, en estos casos no se produce traslación alguna de dominio a favor del cesionario, sino un mero derecho a su utilización y aprovechamiento, y que de la redacción dada al uso al que podrán destinarse los bienes podemos afirmar que se encuentran vinculados a la realización de actividades directamente relacionadas a algo más concreto que al mero "beneficio de los habitantes del término municipal", como es el giro o tráfico de las administraciones locales, materializado en servicios sociales, actividades culturales o deportivas y análogas.

Una novedad interesante es la introducida con motivo de la regulación del aprovechamiento específico de los bienes o derechos locales establecidos mediante Ordenanza, según dispone el art. 185 LALA, relativos a aprovechamientos micológicos, de plantas aromáticas, de caza, pastos y otros semejantes. Nuestro legislador pre-

(26) Ver art. 9.1 LCAP.

tende, una vez más, dar cobertura legal a prácticas que se producen habitualmente en nuestros municipios, tales como el acotado de terrenos públicos ante el masivo aprovechamiento de los mismos como consecuencia de nuevos hábitos sociales, exigiendo que las limitaciones que se establezcan lo sean por el instrumento fundamental de la potestad normativa de las entidades locales, la Ordenanza.

Los actos de disposición de los bienes patrimoniales se regulan en los artículos 187 a 190 LALA determinándose las siguientes especificidades en relación con la legislación estatal:

Las cesiones gratuitas deberán efectuarse para una finalidad determinada, fijándose el plazo para llevarla a cabo, previéndose la reversión en caso de incumplimiento o falta de uso, no disponiéndose plazo alguno por defecto, por lo que salvo lo que disponga en su momento el reglamento previsto en la Disposición Final Primera, dos de la Ley, será de aplicación el artículo el art. 111.2 RB.

La enajenación de bienes patrimoniales a título oneroso, cuando se traten de parcelas incluidas en polígonos industriales, residenciales o ganaderos, podrá efectuarse de forma abierta y sucesiva mediante subasta que se regirá por ordenanza o pliegos de condiciones generales aprobados al efecto. Si quedasen parcelas y terrenos desiertos se establece la posibilidad de enajenación directa. Con ello se logra un procedimiento ágil y eficiente, dando cumplimiento a principios constitucionales que deben informar la actuación administrativa, que evita la reiteración innecesaria de expedientes de enajenación similares.

Las permutas previstas en el artículo 189 LALA amplían el campo de aplicación como consecuencia de que el artículo 79 TR y el 112.2 RB la circunscribían a bienes patrimoniales de carácter inmobiliario, y el artículo 189.1 LALA habla únicamente de bienes patrimoniales, y que la excepción a la equivalencia de valores se establece en una diferencia no superior al 50% del que tenga el valor más alto, mientras el RB se refería al 40%.

Por último se permite expresamente la permuta de cosa futura regulada en el artículo 189.2 LALA, consistente en la permuta de un bien presente por otros de futuro siempre y cuando éstos sean determinables o susceptibles de determinación debiendo establecerse el término para la consumación del contrato, que no se entiende perfeccionado si no llega a hacerse realidad el bien objeto del mismo. Con ello se introduce en el derecho público local aragonés una figura que, si bien no cuenta con una regulación expresa en el Código Civil, ha

sido expresamente admitida y creada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo⁽²⁷⁾, y que siendo habitual en el tráfico jurídico patrimonial de naturaleza privada, nuestras entidades locales tenían vetada su utilización al no contar con una expresa previsión legal que les habilitara en este sentido.

En relación con las medidas de fomento de la reforestación, el art. 192 LALA clarifica el título jurídico por el que los vecinos podrán ser beneficiarios de parcelas de terrenos titularidad municipal no catalogados como de utilidad pública, para plantar en ellas arbolado, especificando que se realizará mediante cesión de uso, siendo por ello una forma especial de aprovechamiento y no de enajenación o de gravamen, como ya disponía el artículo 82.1 TR. Junto a ello, se omite la posibilidad de cesión de estos bienes a vecinos braceros, entendemos que subsumiéndola en la nueva regulación de la cesión a favor de los vecinos con independencia de su condición profesional en lógica coherencia con la realidad social del campo aragonés y de la finalidad que se persigue con el precepto, y se establece que la explotación se realice en régimen de explotación directa y que el disfrute de la cesión pueda superar los diez años, manteniéndose el resto de la regulación en idénticos términos que la legislación estatal.

III. LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION LOCAL ARAGONESA

Ha sido tradicional en nuestra doctrina científica efectuar una clasificación tripartita de la actividad administrativa, fundamentada en la incidencia de ésta en las situaciones subjetivas de los ciudadanos, distinguiendo una acción de policía, una acción de servicio público y una acción de fomento. Siendo esta clasificación la que utiliza el ordenamiento local para tipificar la actividad de las entidades locales, en el Capítulo II del Título VI LBRL, Capítulo II del Título VI TR y Título I, II y III del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁽²⁸⁾.

La Ley de Administración Local en su Título VII, bajo la denominación genérica de "Actividades, obras, servicios y contratación",

(27) STS de 24 de octubre de 1983.

(28) L. PAREJO ALFONSO y otros, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Madrid, 1990, pág. 325 y ss. No obstante este criterio clasificatorio no agota, tal y como argumenta PAREJO, las posibilidades y criterios de clasificación.

respetar en esencia dicha clasificación, introduciendo algunas matizaciones que en el transcurso de este trabajo analizaremos⁽²⁹⁾.

1. Intervención administrativa en la actividad privada

De los tres clásicos medios por los que las Corporaciones Locales intervienen en la actividad de los ciudadanos⁽³⁰⁾, la Ley de Administración Local de Aragón centra su atención en dos de ellas, las autorizaciones y licencias, de una parte, y en la ordenación normativa de las sanciones e infracciones, de otra, incluyendo asimismo, en una opción sistemática discutible en un momento como el actual de redefinición del contorno y contenido del concepto de servicio público, las actividades y servicios de interés público.

a.- En relación con el *control preventivo del ejercicio de derechos o actividades*⁽³¹⁾, se dota de rango legal a la regulación de una técnica de intervención que tradicionalmente había gozado de un mero carácter reglamentario, a través del RSCL del año 1955. La opción del legislador es absolutamente acertada dada la naturaleza del contenido de aquella consistente en un control preventivo de las actividades y derechos de titularidad privada. El artículo 193.1 LALA, a diferencia del artículo 8 RSCL establece con claridad que la obligación de obtención de licencias o autorizaciones previas al ejercicio de la actividad será exigible tanto a entidades públicas como privadas, alejándose con ello de la expresión "administrados" que utilizaba el mencionado RSCL y que parecía circunscribir la posibilidad de dicha obligación únicamente a los particulares. Asimismo se establece un sistema de fuentes susceptibles de exigir tal obligación más acorde con los principios de nuestro sistema constitucional, y con la opción de distribución territorial del poder público adoptada por el constituyente, estableciendo que los supuestos de exigencia de licencia o autorización serán establecidos por la ley, disposiciones que las desarrollen y ordenanzas municipales, reconociendo un papel sustantivo a estas últimas.

Se regula el procedimiento genérico de otorgamiento de autorización y licencias estableciéndose importantes novedades en relación

(29) Sobre la transformación, intercambiabilidad, entre técnicas tradicionales de actividad administrativa y el surgimiento de otras nuevas, L. PAREJO ALFONSO y otros, *ibidem*, pág. 347.

(30) Artículo 84 LRBRL: "a.- Ordenanzas y bandos. b.- Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. c.- Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o prohibición del mismo...".

(31) Terminología adoptada de L. PAREJO ALFONSO y otros, *ibidem*, pág. 335

con la redacción dada por el artículo 9 RSCL. En primer lugar se atribuye, en línea con lo establecido en el artículo 21.1.q) de la Ley 7/1985, tras la reforma de 21 de abril de 1999, la competencia para el otorgamiento de las mismas al alcalde posibilitando, y esto consiste en una novedad respecto de la nueva legislación básica, que no sólo las leyes sectoriales sino también las ordenanzas locales atribuyan a otro órgano la competencia, coadyuvando con ello a fortalecer el papel de la potestad reglamentaria local⁽³²⁾. En segundo lugar, en aras a dar cumplimiento al principio de eficacia de la actuación administrativa, se establece la tramitación conjunta y simultánea en un único expediente y una única resolución administrativa cuando deban intervenir diversas unidades o servicios municipales. En tercer lugar, inspirado en los principios de cooperación y colaboración y los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, que deben regir las relaciones entre Administraciones Públicas⁽³³⁾, se abre la posibilidad de establecer un procedimiento de gestión coordinada entre la administración municipal y la administración regional que conllevará una sola autorización de una de las Administraciones implicadas y el informe de la otra, para los supuestos en que el ejercicio de una actividad requiera la obtención de autorización de ambas⁽³⁴⁾, cuya articulación queda diferida al desarrollo reglamentario y consideramos que a la suscripción de convenios entre las entidades locales aragonesas interesadas y el Gobierno de Aragón. No obstante, se plantea la compatibilidad de esta técnica con el artículo 84.3 LRBRL, que exige que debe obtenerse la correspondiente licencia de la entidad local competente, pudiendo solventarse dicho problema a través del correspondiente convenio.

Junto a ello es de resaltar la nueva regulación dada a la resolución presunta del procedimiento para otorgamiento de autorizaciones o licencias que inicialmente se simplifica en relación con el establecido en el artículo 9 RSCL puesto que con carácter general, sin distinguir entre ellas⁽³⁵⁾, se dispone que el silencio positivo se producirá transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de la

(32) En relación con el debate sobre el papel ordinal de la potestad normativa local y en especial la relación de ésta con la reserva de ley, por todos ver L. PAREJO ALFONSO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

(33) Artículo 3.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(34) La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, prevé un supuesto de procedimiento de gestión de coordinada en el artículo 36. que deberá de articularse a través de convenio entre las distintas Administraciones Públicas afectadas. De momento su funcionamiento es inédito.

(35) Tal y como hacía el artículo 9. 1. 5º y 7º RSCL.

misma⁽³⁶⁾, salvo cuando su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico o cuando se refiera a la utilización u ocupación de dominio público local⁽³⁷⁾.

Tras proceder a una tipificación de las distintas clases de autorizaciones y licencias⁽³⁸⁾, muy acorde con las pretensiones compiladoras de la Ley y con una implícita vocación didáctica de la misma, el artículo 194.2 establece una previsión claramente liberalizadora, que pretende dar respuesta a la saturación producida por la inflación de solicitudes de actuaciones administrativas previas, incompatibles con la capacidad de nuestras administraciones locales y con la realidad social en que opera, por la que las ordenanzas municipales podrán sustituir la obtención de licencia por comunicación previa cuando se trate de ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las que no sea necesaria la presentación de proyecto técnico o para el ejercicio de actividades no clasificadas, salvo que una ley sectorial dispusiera lo contrario. En estos casos el ayuntamiento realizará "a posteriori" la verificación de los requisitos pudiendo acordar, mediante resolución motivada, el cese en tanto no se ajuste a lo requerido. Previsión novedosa ésta en nuestro ordenamiento local, que se adecúa a la configuración dada en nuestro derecho positivo al concepto de autorización, entendida como existencia de un derecho del particular al ejercicio de una actividad relegando a la Administración al papel de comprobar el cumplimiento de los requisitos⁽³⁹⁾, dando cumplimiento con ello al artículo 84.2 LRBRL que establece que la intervención administrativa se adecuará al principio de respeto a la libertad individual⁽⁴⁰⁾.

Asimismo tiene un particular interés la regulación dada a la revocación y anulación de licencias, que hasta ahora y salvo legislación específica, encontraban su marco normativo en el artículo 16 RSCL. El art. 196 LALA introduce una serie de modulaciones sobre la legislación estatal que conceptualmente adolecía de ciertas deficiencias. De esta forma distingue entre resolución, anulación y revocación de

(36) Idéntico plazo como no podía ser de otra forma, dado su contenido básico, que el artículo 42.2 LRJAP y PAC y del artículo 3 del RD 1778/1994, de 5 de agosto.

(37) Artículo 43.2 LRJAP y PAC

(38) Tipología cuyo contenido en parte no concordante con la establecida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, en particular la licencia de ocupación tanto en relación con el requisito de que la Ley Urbanística exija que no sea necesaria la licencia de actividad clasificada, como con su propia categorización como licencia urbanística.

(39) Ver, entre otros, J.L. VILLAR EZQUERRA, *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 82 y ss.

(40) En todo caso en relación con las licencias urbanística habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley Urbanística de Aragón.

las licencias, produciéndose el primer supuesto cuando el titular incumpla las condiciones impuestas por causas que le sean imputables, el segundo en los casos previstos en el artículo 62 de LRJAP y PAC y produciéndose la revocación por cambio o desaparición de las circunstancias que determinaron su otorgamiento o por sobrevenir otras nuevas, que de haber existido, hubieran justificado su denegación. Nada se dispone respecto de la existencia o no de indemnización en estos supuestos, salvo que en los casos de anulación de licencias no procederá, si el otorgamiento de ésta se hubiera producido por dolo, culpa o negligencia grave imputable al interesado. Entendemos que, de conformidad con jurisprudencia consolidada⁽⁴¹⁾ y con el art. 16 RSCL, salvo lo que disponga el desarrollo reglamentario de la Ley, procederá la indemnización en los supuestos de anulación de licencias, a excepción del caso enunciado anteriormente, y de revocación, en sentido estricto.

b.- *Infracciones y sanciones.* El art.197 LALA aborda con claridad uno de los temas que ha centrado la atención de la doctrina científica y de los aplicadores del derecho, y que incide de lleno en la definición de la posición ordinamental de la potestad normativa de las entidades locales y, en particular, en su relación con el principio de reserva de ley⁽⁴²⁾: la posibilidad o no de que las entidades puedan crear nuevas infracciones administrativas mediante normas reglamentarias. La redacción del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por lo que se aprobó el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, acentuó la atención que sobre ello ya había mostrado tanto la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo. Con buen criterio nuestro legislador no ha querido dejar pasar la ocasión y ha intervenido con prudencia y tino, en un asunto como éste demasiado proclive a la generalización y a las grandes proclamas de principios jurídicos de uno u otro signo⁽⁴³⁾.

Con carácter general se parte de la premisa de que las leyes sectoriales establezcan el régimen de sanciones e infracciones correspondientes, configurando las ordenanzas locales como instrumentos de colaboración reglamentaria al poder introducir, si así se considera, únicamente especificaciones o gradaciones, sin que en ningún

(41) STS 2 de marzo de 1982; STS de 9 de Abril de 1969; STS de 14 de Noviembre de 1983, entre otras.

(42) Por todos, L. PAREJO ALFONSO: *La potestad...*, op. cit.

(43) Sobre todo ello ver el completo trabajo de Carlos NAVARRO DEL CACHO, "Consideraciones sobre la constitucionalidad y legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas", en esta REVISTA número 5, págs. 167 y ss.

momento éstas puedan suponer nuevos tipos antijurídicos administrativos. No obstante, el legislador es consciente de una realidad que consiste en la existencia de ilícitos administrativos diseñados por ordenanzas locales, que “se justifican plenamente y obtiene amparo constitucional por la propia y peculiar configuración de las entidades locales, por la legitimación democrática de los representantes de la ciudadanía que deciden la creación de tales ilícitos y por el nítido acotamiento legal del marco de actuación de tal clase de entidades y la asignación de unas concretas competencias”⁽⁴⁴⁾. Por ello el artículo 197.2 posibilita que tomando como referente el criterio de la competencia exclusiva a favor de las entidades locales, y en ausencia de previsión legal expresa, las ordenanzas locales creen tipos ilícitos autónomos, estableciendo, unos límites expresos a las cuantías de las sanciones en función de la gravedad de la infracción, que debidamente conjugados con los criterios fijados por la Disposición Adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril, referidos al número de habitantes por municipio, deberán ser respetados en todo caso⁽⁴⁵⁾.

c.- Por último el artículo 198 LALA hace referencia a las actividades y servicios de interés público. Nos encontramos ante lo que la doctrina ha denominado tradicionalmente “servicios públicos improprios” o “actividades públicas reglamentadas”⁽⁴⁶⁾. En unos momentos como los actuales de mutación de conceptos e instituciones jurídicas, como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas y de la incorporación de nuestro país a las estructuras comunitarias y por ende de su acervo normativo, en los que el concepto de “servicio público” es objeto de particular modulación,⁽⁴⁷⁾ no creemos que este tipo de actividades situadas en un punto intermedio entre la actividad privada sujeta a intervención y la actividad publicada, puedan ser diferenciadas sistemáticamente de la regulación de los servicios públicos.

(44) C. NAVARRO DEL CACHO, *ibídem*.

(45) Artículo 197.2 LALA: “Infracciones leves hasta 25.000 ptas., graves hasta 150.000 ptas., muy graves hasta 300.000 ptas”. DA única Ley 11/1999, de 21 de abril: 300.000 ptas. en municipio de más de 250.000 habitantes, 150.000 ptas. en municipios de más de 50.001 hasta 250.000 habitantes, 75.000 ptas. en municipios de más de 20.001 a 50.000 habitantes, 50.000 ptas. En municipios de más de 5.001 a 20.000 habitantes, y 25.000 ptas. resto).

(46) L. PAREJO ALFONSO: *Manual...*, op. cit., pág. 344.

(47) Por todos ver el imprescindible trabajo de S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. Fundamentos*, Civitas, Madrid, 1988.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Dado el carácter dinámico y controvertido del concepto de “servicio público”, del que algunos de forma maximalista abogan por su desaparición, el legislador aborda su regulación con prudencia, rigor y con clara vocación delimitadora de otro tipo de actividades propias de la iniciativa económica pública, que como analizaremos más adelante son reguladas en un capítulo específico⁽⁴⁸⁾.

La sección primera del Capítulo II, establece una serie de disposiciones generales que a nuestro entender se circunscriben a los servicios públicos debidamente diferenciados de otro tipo de actividad⁽⁴⁹⁾, vinculando los servicios públicos locales al concepto de “competencia”. De esta forma el art. 199 LALA, identificaría los servicios públicos con aquellas actividades en que la actuación de la Administración local se realice sobre materias publicadas, es decir sobre las que la legislación sectorial del Estado o de la Comunidad Autónoma le hubiere atribuido algún tipo de competencia, y configuraría los servicios obligatorios municipales como servicios esenciales, siendo aplicables las restricciones al derecho de huelga previstas en el artículo 28.2 CE.

Se establecen los principios básicos que en todo caso deberán inspirar la prestación de los servicios públicos, que si bien no se encontraban en nuestro derecho positivo local habían sido definidos por la doctrina científica,⁽⁵⁰⁾ tales como la universalidad de la prestación, la igualdad de acceso y de trato al usuario, continuidad de la prestación y supuestos de recepción obligatoria.

Destaca la regulación de la sección 2ª del Capítulo II “De los servicios públicos locales” en la que a nuestro entender se distingue entre actividades económicas en aplicación del art. 128.2 CE, servicio público en ejercicio de competencias determinadas legalmente y reserva de actividades en servicios esenciales, que se establecía en el

(48) El capítulo IV del Título VII de la Ley de Administración Local hace referencia a “la iniciativa socioeconómica”.

(49) Un importante sector doctrinal se ha manifestado de forma tajante a favor de esa distinción entre servicio público e iniciativa económica local, entre otros ver Javier SALAS HERNÁNDEZ “Provincialización de servicios iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial”, en *La provincia en el sistema constitucional*, Barcelona, 1991; A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración Local*, Comares, Granada, 1994; J. BISBAL MENÉNDEZ, “Servicios públicos e iniciativa económica pública”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, y Fundación Pi i Sunyer, 1992, págs. 197 y ss.

(50) J.L. VILLAR EZCURRA, *Derecho...*, op. cit., págs. 210 y ss.

artículo 86 LBRRL pero que, tanto por su regulación como por la interpretación doctrinal como por el arrastre histórico, no estaba suficientemente clarificado en nuestro ordenamiento. No obstante, la distinción fundamental va a girar entre servicios y actividades en régimen de libre concurrencia o con monopolio, siendo éste posible únicamente en las actividades o servicios expresamente reservados por la Ley. Resalta en todo caso la desaparición de la técnica de la "municipalización" o "provincialización" como pieza de un esquema superado, poco acorde con el artículo 128.2 CE y el artículo 86.1 LBRRL.

Con carácter común a los servicios y a las actividades económicas se establecen una serie de requisitos, que pivotan esencialmente sobre la tramitación de un expediente en el que, en concordancia con lo establecido en el artículo 86.1 LBRRL, se acredite la conveniencia y oportunidad de los mismos para los intereses públicos locales, obviando acertadamente por innecesarios criterios tales como la "actividad de utilidad pública", "que se preste dentro del término municipal" y "en beneficio de sus habitantes", previstos en el artículo 96 TR. Las peculiaridades respecto del procedimiento mediante el que ha de tramitarse el expediente son las siguientes:

Frente a la previsión del artículo 96 TR se obvia la composición de la comisión que debe elaborar la memoria comprensiva de los aspectos sociales, financieros, técnicos y jurídicos de la actividad, la forma de gestión, la previsión de ingresos y precio de los servicios ofertados y los supuestos de cese en la actividad, quedando diferida al desarrollo reglamentario de la ley o a la capacidad de autoorganización de la entidad local; Se altera el orden de actuaciones previsto en el mencionado artículo de forma que la aprobación inicial del Pleno requerirá la previa redacción de la memoria reseñada; exposición pública por plazo inferior a un mes, no por treinta días naturales.

En el supuesto de servicios reservados en régimen de monopolio, la aprobación del Gobierno de Aragón, estará condicionada a la concurrencia de "circunstancias de interés público legitimadoras de la exclusión de la iniciativa privada, tales como la imposibilidad física, o económica de establecer más de una infraestructura de red para el servicio, o lo aconsejen razones de seguridad, salubridad u orden público, de acuerdo con el derecho de la Unión Europea", intentando con ello evitar la arbitrariedad en la decisión que se adopte. Se prevé un plazo de tres meses para que el Gobierno de Aragón adopte la correspondiente resolución y si no se efectúa se entiende aprobada la propuesta.

Se regulan las técnicas de gestión de los servicios públicos locales que, tal y como es habitual, se reconducen a la clasificación bipartita de gestión directa e indirecta, excluyéndose de la gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad, en línea con lo dispuesto en el art. 85. LBRRL.

Se establecen las formas que pueden adoptar las diversas técnicas de gestión. De esta forma la gestión directa puede realizarse, tal y como prevé la legislación básica, mediante gestión por la propia entidad, a través de sus órganos ordinarios o mediante órgano especial de administración, por organismo autónomo o por sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegra o mayoritariamente a la entidad local, introduciendo en este punto una modificación en relación con el artículo 85 LBRRL, que circunscribía la gestión directa mediante sociedad mercantil a los supuestos de capital social perteneciente en su integridad a la entidad local⁽⁵¹⁾. Asimismo se relacionan las formas que puede adoptar la gestión indirecta de servicios, coincidiendo con la enumeración realizada por la legislación básica de régimen local, manteniendo el arrendamiento como una de las modalidades.

La regulación de la gestión por la propia entidad mediante órgano especial de administración prevista en el art. 207 LALA evita establecer, tal y como hacía el art. 101 TR, una organización necesaria del mismo, remitiéndose al acuerdo por el que se establezca la regulación de su organización y funcionamiento, asumiendo con ello los criterios manifestados por la doctrina que la consideraba contradictoria con la potestad de autoorganización de las entidades locales atribuida en el artículo 3.2.a de la ley⁽⁵²⁾.

Los organismos autónomos se circunscriben a la gestión de actividades y servicios de naturaleza administrativa, sometiendo su actuación al derecho público administrativo. El legislador opta por intentar frenar la huida del derecho administrativo hacia el derecho privado, tan en boga en nuestros días, manteniendo el giro o tráfico de los organismos autónomos en los propios del giro o tráfico administrativo, sometido por lo tanto en su integridad al derecho público. No obstante, a nuestro juicio esto plantea dudas sobre su compatibilidad con la legislación básica, ya que la LHL establece en su artículo 145 la clasificación de organismos autónomos administrativos, de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

(51) Artículo 155 LCAP

(52) F. SOSA WAGNER, *La gestión...*, op. cit.

En relación con la gestión directa mediante sociedad mercantil, la ley aragonesa tiene en cuenta lo establecido en el artículo 155.2 LCAP, de carácter básico, en el que se excluía del contrato de gestión de servicios públicos no solamente a las sociedades de capital exclusivamente de la Administración, sino también a aquellas en la que la participación de ésta fuera mayoritaria. En un momento de cambios normativos, la vocación compiladora de la Ley aragonesa que tiene sus aspectos positivos muestra también sus puntos débiles, ya que al incluir en su articulado el contenido de preceptos básicos de la legislación estatal puede ocurrir, y así ha ocurrido, que la legislación básica estatal cambie y se produzca una contradicción entre ésta y la nueva legislación autonómica. Así se incluyen entre las formas de gestión directa la realizada mediante sociedad mercantil de capital que pertenezca mayoritariamente a la entidad local, cuando tras la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, el artículo 155 LCAP, de carácter básico, únicamente se excluye de la regulación de los servicios públicos a las sociedades de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un ente público de la misma. La personificación jurídica de estas sociedades será la propia de las sociedades de responsabilidad limitada, sometida en su actuación al derecho mercantil excepto cuando sea de aplicación la normativa presupuestaria contable de control financiero y de contratación⁽⁵³⁾. En coherencia con las innovaciones comentadas, se prevé que la representación de la Corporación, cuando ésta sea mayoritaria, en la Junta General de la sociedad será determinada por el Pleno.

Con carácter general se establecen normas generales de gestión indirecta de los servicios públicos locales, entre las que destacan una definición doctrinal de los supuestos en que puede optarse por este tipo de gestión, que no existe en la LBRL, TR y RSCL; el mantenimiento por la entidad local de la titularidad y capacidad de dirección del servicio; el establecimiento de un plazo máximo, incluidas prórrogas, de duración cifrado en setenta y cinco años y la reversión al patrimonio local de los bienes, instalaciones y material afectos al servicio al finalizar aquél.

Se define el contenido de la concesión de servicio público, en una línea continuista con la establecida en el artículo 114.1 del RSCL, conjugando al igual que hace el mencionado reglamento, los

(53) En relación con la contratación la doctrina más cualificada considera que se ajustarán a los principios de concurrencia y publicidad no solo las sociedades mayoritariamente públicas sino también las íntegramente públicas. F. SOSA WAGNER, *La gestión...*, op. cit., pág. 90 y ss.

principios de riesgo y ventura con el de equilibrio financiero o económico⁽⁵⁴⁾.

La gestión interesada es definida en términos similares a los establecidos en los artículos 155 y 157 LCAP⁽⁵⁵⁾, consistiendo en "la participación en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato", resaltando que la empresa gestora efectuará su actuación ante terceros con su propia denominación y bajo su responsabilidad, coincidiendo con ello con lo previsto en la legislación catalana⁽⁵⁶⁾.

El concierto, coincide en su regulación con la efectuada por el RSCL, si bien al no establecerse un plazo específico máximo de duración parece mutar su naturaleza, que en un principio se fundamentaba en su transitoriedad y por ello el artículo 144.1 RSCL establecía una vigencia máxima de 10 años. Posiblemente el signo de los tiempos, que aún una necesaria búsqueda de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios con innecesarias veleidades doctrinarias, haya motivado este "olvido"⁽⁵⁷⁾.

El artículo 213 LALA opta expresamente por el mantenimiento de la figura del arrendamiento como forma de gestión indirecta del servicio público, en oposición al artículo 157 LCAP que en la enumeración que realiza no lo recoge⁽⁵⁸⁾. Previsto en el artículo 85.4 LBRL y en el artículo 95 TR su utilización se circunscribe a aquellos servicios cuya instalación se haya hecho directamente por la Corporación o que sea propiedad de ésta. La definición dada por el artículo 214.1 LALA hace hincapié en que lo que se arrienda son las instalaciones, y que en ellas se presta el servicio contratado, en línea con el artículo 138.1 RSCL que establece que "las corporaciones locales podrán disponer la prestación de servicios mediante arrendamiento de instalaciones de su pertenencia", y con la Ley catalana de 8 de abril de 1987. Por último resaltar que a diferencia del artículo

(54) F. SOSA WAGNER, *La gestión...*, op. cit., págs. 142 y ss.

(55) Sobre el contenido de la gestión interesada L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: "De la gestión interesada a las cláusulas de interesamiento", RAP número 36, págs. 67 y ss, y F.J. MESTRE DELGADO, "Las formas de prestación de servicios públicos locales", en *Tratado de Derecho Administrativo* dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid 1988, págs. 1239.

(56) Con lo que se aleja definitivamente de la técnica francesa de "regie interesée" en la que el gestor es configurado como un simple mandatario, en idéntica línea a la manifestada por A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual...*, cit., que lo considera como forma de gestión directa.

(57) Ya producido en la LCAP, artículo 157.

(58) En este sentido F. SOSA WAGNER, *La gestión...*, op. cit., pág. 181, en la que considera que, no obstante, no les serán aplicables las normas del Título II del Capítulo II de LCAP.

138.2 RSCL no se excluyen de esta modalidad de prestación indirecta los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, incendios y establecimientos de créditos y que en este caso si se prevé un plazo máximo de duración específico fijado en cincuenta años, que supone una excepción al artículo 210.3 LALA.

En relación con las sociedades mercantiles destaca que, tal y como se configura en el artículo 206.3.e) de la ley, la aportación a su capital por parte de la entidad local será minoritaria, innovando lo establecido en el artículo 85.4.e) LBRL que permitía cualquier tipo de participación local, siempre y cuando ésta fuera parcial. A este respecto únicamente recordar lo ya argumentado con motivo de la modificación de la LCAP, que a nuestro entender modifica acertadamente la anterior regulación puesto que no parece que sean la fórmula más adecuada para la gestión de servicios públicos las sociedades participadas minoritariamente por la Administración. Consideramos que la Ley aragonesa de Administración Local debiera ser modificada expresamente en este sentido, dando claridad a la cuestión planteada, con independencia de que la legislación básica sobre contratos sea de directa aplicación a todas las Administraciones sitas en el territorio de nuestra Comunidad.

Particular interés tiene la previsión de que la aportación que realice la entidad local a este tipo de sociedades mercantiles podrá serlo la concesión del servicio u otra clase de bienes o derechos que tengan la consideración de patrimoniales y sean susceptibles de valoración económica. Existe una clara coherencia entre estas previsiones y la regulación de las aportaciones de bienes, derechos concesionales y otros derechos reales a las sociedades en las que tengan participación la entidad local para la prestación de servicios que se efectúa en el artículo 181 LALA, que hemos analizado en este trabajo. Creemos que, no obstante, la aportación de derechos concesionales sobre bienes afectos a un servicio público o directamente de la concesión del servicio, prevista en el artículo 215 LALA, en los supuestos de sociedades mercantiles participadas minoritariamente por una entidad local no puede homologarse con los supuestos de sociedades de capital social íntegramente local⁽⁵⁹⁾. Por otro lado, se introducen una serie de prescripciones que excepcionan el régimen general de las sociedades mercantiles, como el desembolso íntegro del capital desde el momento de la constitución o ampliación de la sociedad, que modificaría a estos efectos lo dispuesto en el artículo 12 LSA que permite un desembolso de una cuarta parte, y la introducción en los estatutos de la

(59) En este sentido F. SOSA WAGNER, *La gestión...*, op. cit., pág. 202

sociedad de una serie de previsiones sobre las facultades reservadas a la entidad local o a sus representantes en los órganos de dirección y las causas de disolución de la sociedad.

Junto a las sociedades mercantiles se prevé, tal y como hace la LRBRL, la gestión indirecta de servicios públicos mediante cooperativas, ya sea mediante la constitución de la mismas o la incorporación a aquellas que ya existieren previamente.

Por último se regulan las fundaciones, si bien parece que el legislador las configura como una forma de gestión diferenciada de la gestión directa o indirecta. Lógicamente no nos encontramos ante las periclitadas fundaciones públicas del servicio, sustituidas por los organismos autónomos locales, sino ante la utilización de las fundaciones a que se refiere la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, que reconoce explícitamente en el artículo 6.4 que "las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones...", pudiendo formar parte de las mismas con entidades públicas o privadas y particulares. El acuerdo de constitución será adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros Corporación y los fines de la fundación serán los determinados en el artículo 2 de la LF: asistencia social, cívica, educativa, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, cooperación para el desarrollo, defensa medio ambiente, de la economía, promoción del voluntariado, o naturaleza análoga.

V. CONSORCIOS

Tras la aprobación de la LRBRL la controversia sobre la naturaleza jurídica de los siempre polémicos consorcios se incrementó. La doctrina científica más cualificada ha participado en la polémica, reconociendo que la legislación básica vigente ha introducido una notable confusión, confiando que la clarificación de su régimen jurídico se lleve a cabo desde la legislaciones autonómicas⁽⁶⁰⁾. La Ley de Administración Local de Aragón cumple con rigor la misión que la doctrina ha atribuido a la legislación autonómica e introduce una regulación clarificadora sobre la naturaleza y régimen jurídico de los consorcios. El artículo 2 no incluye dentro de la nómina de entidades locales aragonesas a los consorcios⁽⁶¹⁾. Con ello, inicialmente, renun-

(60) En este sentido se manifiesta F. SOSA WAGNER, *ibídem*, págs. 213. Favorable en todo caso a considerar los consorcios como entidades locales es R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1997, págs. 107 y ss.

(61) En R. MARTÍN MATEO, *Entes...*, op. cit., pág. 115, se defiende que las leyes autonómicas podían incluirlos dentro de la tipología de entes locales no territoriales.

cia a su tipificación como entidad local. Sistemáticamente lo ubica en un Capítulo independiente y diferenciado del Capítulo II del Título VII, que regula los servicios públicos ya analizados, sustantivizando su regulación. El artículo 218.2 realiza una clara definición del consorcio caracterizándolo como entidad pública de carácter asociativo, con personalidad jurídica propia, alejándolo definitivamente de su caracterización como mero modo de gestión de servicios públicos⁽⁶²⁾. Para nuestro legislador es una entidad pública, no caracterizada apriorísticamente como entidad local, dependiendo de los sujetos que lo constituyan⁽⁶³⁾. Debemos resaltar que, a diferencia del artículo 87 de la Ley 7/85, de 2 de abril y del artículo 37 RSCL, se especifican con nitidez los sujetos que están legitimados para crear consorcios que, en todo caso, serán entidades locales con Administraciones públicas, ya sean entidades locales de diferente nivel territorial, puesto que el asociacionismo municipal cuenta con otros cauces como las mancomunidades, ya sean otras Administraciones públicas. La naturaleza jurídico-pública de la personificación resultante se garantiza incluso cuando haya presencia en el mismo de entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad introducida por la LRBRL y desarrollada por la ley aragonesa, circunscribiendo su participación a la incorporación en consorcios ya constituidos, previo convenio que regule su actuación⁽⁶⁴⁾. En estos casos el consorcio como persona jurídica pública ya existe, y los particulares se incorporan a la realidad jurídica preexistente.

Tanto el acuerdo de constituir un consorcio como de incorporarse a uno ya existente exigirá un acuerdo de la entidad local adoptado por mayoría absoluta del Pleno, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 126.4.d LAL.

Los Estatutos del consorcio, calificados por MARTÍN MATEO como "acta de nacimiento y código de conducta", se configuran al igual que en el artículo 110.3 TR y el artículo 39 RSCL, en la norma básica de los mismos, y así se dice expresamente en el artículo 219 LARA. Deberán determinar "los fines de la entidad, los servicios o activida-

(62) Artículo 213: "Los consorcios podrán utilizar cualesquiera de las formas de gestión de los servicios locales". Luego no son una forma de gestión.

(63) Coincido con SOSA WAGNER, *La gestión ...*, op. cit., pág. 217, que cuando los entes integrantes sean exclusivamente locales la persona jurídica resultante será un ente al que le es de aplicación el ordenamiento local.

(64) Con ello, al menos en la Comunidad Autónoma de Aragón, no se producirían las consecuencias que, a juicio de F. SOSA WAGNER, ibídem, pág. 218, produciría la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro, que imposibilitaría el nacimiento de una persona jurídico-pública.

des que se les encomienden o asignen; el régimen de organización y funcionamiento interno, incluidos los aspectos económicos-presupuestarios; el régimen al que quedarán sometidos las relaciones jurídicas con terceros derivadas de las actividades del consorcio, sus recursos económicos financieros y el régimen del personal. Sus peculiaridades deberán ponerse relación con el régimen general de las entidades locales, o en su caso, con el de otras Administraciones que intervengan en el consorcio...". A nuestro juicio resalta la remisión genérica que se efectúa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas o al local en función de la presencia predominante de uno u otro tipo de Administración⁽⁶⁵⁾.

En relación con la composición de sus órganos de dirección y gobierno, el legislador aragonés con criterio realista, intenta impedir el colapso del funcionamiento de la entidad pública que se cree, circunscribiendo la presencia necesaria de representantes de todas las entidades locales consorciadas únicamente al órgano plenario⁽⁶⁶⁾, si bien a nuestro entender debiera referirse no solo a las entidades locales sino a todas las entidades que formen parte de la misma, de naturaleza local o no.

VI. INICIATIVA SOCIOECONÓMICA

Como ya hemos analizado anteriormente a nuestro juicio la Ley de Administración Local de Aragón distingue entre los servicios públicos de carácter económico y la iniciativa económica de las entidades locales. Esto es lo que ha motivado que el legislador haya redactado un Capítulo específicamente dedicado a la "iniciativa socioeconómica", segregado de la regulación general de los servicios públicos locales. En este sentido el artículo 204 LALA, como ya hemos observado, concreta la habilitación constitucional para el ejercicio de la iniciativa económica pública prevista en el artículo 128.2 CE en el ámbito de nuestras entidades locales y los artículos 220 y siguientes desarrolla su ámbito y formas de gestión.

El ámbito de la denominada actividad socioeconómica afecta a cualquier tipo de actividad económica, mercantil agrícola y análogas,

(65) F. SOSA WAGNER, ibídem, pág. 220, nos transcribe la redacción del *non nato* nuevo Reglamento de Servicios, en el que se preveía una remisión con carácter supletorio a la legislación de régimen local.

(66) El artículo 110.4 establece: "Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas".

con especial mención de las actividades de desarrollo local con incidencia en el empleo. El legislador parte de una concepción del municipio como ente con universalidad de fines, y por ello no circunscribe la iniciativa económica a una serie de materias determinadas, siempre y cuando aquella contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal⁽⁶⁷⁾. La expresión "socioeconómica" utilizada podría dar pábulo a interpretaciones invalidantes de la tesis aquí expuesta y defensoras de una cierta visión subsidiaria de la iniciativa económica pública local que circunscribiría ésta a fines sociales en sentido estricto. No creo que esto tenga una base fundada en el texto de nuestra ley, que ha pretendido resaltar el papel dinamizador de la realidad socioeconómica en sentido amplio que desarrollan nuestras entidades locales⁽⁶⁸⁾.

Confirmarían las tesis expuestas en estas líneas sobre la iniciativa económica local, la previsión de que este tipo de actividades se realicen mediante la creación de sociedades mercantiles "sujetas al derecho privado y plena sujeción a las reglas de libre competencia", excluyendo otras formas de gestión, acogiendo con ello las posiciones doctrinales de aquellos que han defendido la nítida distinción con los servicios públicos de carácter económico y resaltado la improcedencia de considerar neutrales los modos de gestión de servicios públicos, de forma que se reservase para la iniciativa económica pública local las mismas formas de que disponen los particulares⁽⁶⁹⁾.

Junto a ello, el legislador es consciente que aún no siendo sociedades mercantiles en sentido estricto, la realidad demuestra que son de utilidad para los fines que se persiguen la participación de las entidades locales en cooperativas y agencias de desarrollo local, sintonizando con ello con las previsiones que respecto al futuro de la promoción económica local realizan los especialistas, que vaticinan como líneas de actuación una mayor colaboración con la empresa pri-

(67) Con ello se evitarán pronunciamientos jurisprudenciales como el de la STS de 10 de octubre de 1989, sobre Iniciatives S.A., Iniciatives Municipals Empresariales S.P.M., que cuestionaba el objeto social de las mencionadas sociedades locales.

(68) Sobre la importancia de las actividades de promoción económica, vinculadas especialmente a la creación de empleo y a suplir la falta de iniciativa empresarial, con independencia de la no atribución expresa de competencias en la materia, ver Manuel LUDEVID "La promoción económica", en *Informe sobre el Gobierno Local en España*, Fundación Pi Sunyer, 1998, págs. 445 y ss.

(69) En este sentido y con total claridad se manifiesta Joaquín BISBAL I MÉNDEZ, "Servicios públicos e iniciativa económica pública", en *Informe....* op. cit., pág. 213 y ss. La legislación catalana sobre régimen local realiza idénticas previsiones reservando a la iniciativa pública local las formas de sociedad mercantil pública o mixta, la sociedad cooperativa y el organismo autónomo local.

vada y una mayor autonomía del servicio, mediante la creación de Insitutos de Promoción Económica específicos, dotados de objetivos y presupuestos propios⁽⁷⁰⁾.

VII. FOMENTO

El instrumento fundamental, pero no el único, para la realización de esta técnica de actividad administrativa es la subvención que aparece definida con criterio amplio y casi omnicompreensivo en el art. 223 LALA. El concepto utilizado por el legislador aragonés se puede considerar más cercano al de "ayuda" que al de subvención en sentido estricto, puesto que daría cabida a auxilios directos e indirectos, siempre y cuando tengan contenido económico, y sus beneficiarios podrán serlo tanto entidades públicas como particulares si sus actividades son de interés público y complementan o suplen las de la entidad local. Con ello nuestra ley se inscribe en la tendencia de nuestro derecho positivo⁽⁷¹⁾ de configurar el ámbito material de las subvenciones con intención expansiva⁽⁷²⁾.

En línea con la legislación más reciente, dictada bajo influjo de la doctrina de nuestro TC⁽⁷³⁾, se establecen una serie de principios que debe respetar la acción de fomento, articulada tanto mediante la omnicompreensiva subvención configurada por nuestra ley como a través de las restantes técnicas, que tienden a objetivar lo más posible la concesión de las ayudas, evitando con ello la arbitrariedad y la discriminación de trato, así como la distorsión de las reglas del mercado. Por ello el artículo 225 recoge los principios de publicidad, objetividad, libre concurrencia, igualdad, respeto a las reglas de libre competencia, y vincula el otorgamiento de las subvenciones a los criterios marcados por los planes sectoriales de coordinación aprobados por las Administraciones del Estado o de la Comunidad Autónoma⁽⁷⁴⁾. Junto a ello se establecen una serie de prohibiciones, en el artículo 226 LALA, ya contempladas por la legislación estatal.

(70) M. LUDEVID, *La Promoción...*, pág. 484.

(71) Ley General Presupuestaria: Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre; y RSCL.

(72) Sobre el concepto de subvención J.L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo especial*, op. cit., págs. 120 y ss. y G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1993.

(73) STC 20/1985, de 14 de febrero, sobre subvenciones a los sindicatos.

(74) En este sentido, el artículo 74 de la Ley de Administración Local de Aragón, en relación con los Planes de Cooperación Provinciales.

A pesar del carácter amplio del concepto de subvención asumido por la ley aragonesa, no toda la actividad de fomento queda encuadrada en dicha técnica. Así, el artículo 227 LALA regula expresamente la denominada acción concertada directamente relacionada con una cierta planificación económica, y que no es más que la vinculación, por vía contractual entre el particular y la administración en base a las previsiones contenidas en el plan. Se deben aprobar sus bases (plan) por el Pleno, que respetarán los principios generales anteriormente mencionados y se incardinarán, en su caso, los planes sectoriales correspondientes, estableciendo las obligaciones que se asumen y las ayudas que se otorgarán del tipo que fueren. Posteriormente se suscribirán los convenios o conciertos con los particulares o empresas beneficiarias. El esfuerzo de nuestro legislador por introducir racionalidad, objetividad y previsibilidad en la actividad de fomento de nuestras entidades locales es evidente, y responde a las exigencias de eficacia y eficiencia en el uso de los caudales públicos.

Por último, se da cobertura legal a una práctica que empieza a ser habitual en nuestras corporaciones locales, en un mundo como el nuestro en el que la información sobre las tragedias y zozobras humanas se produce con inmediatez y el conocimiento sobre los graves problemas de supervivencia y desarrollo en gran parte del planeta está extendido entre el común de los ciudadanos. El artículo 228 LALA recoge las ayudas por razones de solidaridad, como una técnica de estímulo económico encuadrada en la actividad de fomento, posibilitando con ello estas ayudas que inicialmente no se encontrarían encuadradas en el concepto de subvención del artículo 224, ya que no hacen referencia a actividades de interés público que complementen o suplan a las de la entidad local.

VIII. OBRAS PÚBLICAS LOCALES

Se inicia la regulación de las obras públicas locales con la definición de las mismas, reproduciendo en gran medida la realizada en su momento por el artículo 88 TR, si bien homogeneizándolo con la de la legislación básica de contratos de las Administraciones Públicas a la que se remite y que efectúa una detallada tipificación de las mismas⁽⁷⁵⁾. Junto a ello se reproduce la clasificación habitual de las obras

(75) Artículos 10 y 123 LCAP: primer establecimiento, reforma, gran reparación, reparación simple, conservación, mantenimiento, demolición.

locales en ordinarias y de urbanización⁽⁷⁶⁾, realizando una definición de obras de urbanización que deberá ponerse en concordancia con el artículo con el artículo 97 de la Ley Urbanística de Aragón. Las obras públicas ordinarias deberán concordarse con lo preceptuado en el artículo 98 de la Ley Urbanística sobre Aragón, que remite a su vez a la legislación de Administración local de Aragón.

En este sentido el artículo 230 LALA establece los requisitos para la ejecución de las obras públicas locales remitiéndose en cuanto a elaboración, supervisión, aprobación y replanteo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas⁽⁷⁷⁾, de carácter básico en gran parte de sus preceptos para el conjunto de las Administraciones incluida la Administración Local, así como a ésta y a la legislación sectorial urbanística, de protección medioambiental, de patrimonio histórico u otras en cuanto al contenido de los proyectos.

La competencia para aprobación de estos proyectos se atribuye al mismo órgano que el que lo sea para contratar la obra, entrando en flagrante contradicción con lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley Urbanística de Aragón en relación con los proyectos de urbanización y artículo 98 del mismo texto legal en relación con las proyectos de obras ordinarias. A nuestro entender el artículo 230 LALA permite irregularmente excepcionar, mediante expresa previsión de la ley, la mencionada atribución de competencia ya que la nueva redacción dada al artículo 22, 1, o y artículo 33.1.1) LRBRL por la Ley 11/1999 que no prevé excepción legal alguna, tiene carácter básico y como tal indisponible por el legislador autonómico.

La ley hace especial referencia a los proyectos supramunicipales, previstos en los artículos 87 y ss. de la Ley 5/99, Urbanística de Aragón, cuya aprobación definitiva corresponderá al Gobierno de Aragón⁽⁷⁸⁾. Entendemos que los proyectos de carácter supramunicipal podrán hacer referencia a los supuestos de urbanización de suelo urbanizable no delimitado genérico para actividades industriales o de servicios de especial importancia, grandes equipamientos colectivos y edificación de viviendas de promoción pública, previstos en la Ley 5/1999, de 25 de marzo y en cuantos otros supuestos puedan establecer las leyes sectoriales correspondientes. En todo caso el procedimiento de aprobación será el establecido en el artículo 80 del mencionado texto legal, en el que hay que resaltar la audiencia a los municipios afectados⁽⁷⁹⁾.

(76) Idem que el artículo 89.2 TR

(77) Artículo 124 LCAP.

(78) Idéntica previsión en el artículo 80.3 Ley Urbanística de Aragón.

(79) Artículo 80.2 Ley Urbanística de Aragón.

Por último se establece una novedad relevante, dado el carácter no básico del artículo 128 LCAP, al disponer que en los proyectos de obra pública local inferiores a 50.000.000 pesetas no será necesaria la supervisión del proyecto ni en los supuestos que afecten a la estabilidad, seguridad y estanqueidad de la obra, que la LCAP había convertido en preceptiva. Asimismo con carácter general se establece la exención de la supervisión ,en todo caso, cuando el proyecto haya sido redactado por los propios servicios técnicos de la entidad local interesada , por los de la Diputación provincial o por los de la DGA.

IX. CONCLUSIÓN

Estas son las principales novedades introducidas por Ley de Administración Local de Aragón en materia de bienes, actividades, servicios y obras públicas locales que muestran la voluntad claramente compiladora de la norma, su intención de convertirse en la norma de referencia para las entidades locales aragonesas, sea cual fuere la materia en que éstas deban actuar, máxime en las materias objeto de esta exposición en las que el grado de disponibilidad del legislador autonómico es mayor que en el campo meramente organizativo. No obstante, la regulación realizada no es exhaustiva por lo que la colaboración normativa del reglamento va a desempeñar un papel importante, tal y como dispone la Disposición Final Segunda LALA.