

NOTA A LA PUBLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAIDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 161, de fecha 7 de julio de 2011, aparece publicado el antedicho Real Decreto-ley (en adelante RDL 8/2011). Se inscribe el mismo entre las iniciativas y medidas a adoptar por el Gobierno para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española ante el desarrollo de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en España.

En el articulado de esta norma se prevén diferentes medidas y llevan a cabo modificaciones legislativas que, por su interés para las Entidades Locales, y en particular para las pequeñas y medianas que son nuestras principales destinatarias, deben ponerse de manifiesto en este momento; sin perjuicio de su posterior análisis y estudio con mayor detalle y profundidad.

La fecha de entrada en vigor de este RDL, según su Disposición final tercera será la del día de su publicación en el BOE (7/07/11), a excepción de lo dispuesto en su artículo 21, en relación con la inspección técnica de edificios, que entrará en vigor al año de su publicación.

Se publica corrección de errores del antedicho RDL 8/2011, en el BOE número 167 de miércoles 13 de julio de 2011.

A) Línea de crédito para la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos.

A.1 Objetivos, justificación e instrumentación de estas medidas.

Como se pone de manifiesto en el apartado III de la Exposición de Motivos del RDL 8/2011, se busca con esta actuación reactivar la actividad económica y, con ella, la generación de empleo, para responder a las situaciones de falta de liquidez en las empresas (principalmente pequeñas y medianas), para las que resultan especialmente relevantes las dificultades de cobro de las obligaciones con ellas contraídas por parte de las Administraciones públicas, y en especial de las Administraciones locales. Para ello y en línea con anteriores medidas adoptadas a este efecto, al mantenerse la situación de crisis, resulta necesario adoptar medidas urgentes, de carácter extraordinario, con el fin de que las Entidades Locales puedan cumplir sus obligaciones y las empresas y autónomos que contratan con aquéllas puedan recuperar el equilibrio financiero. En este sentido la sección segunda del Capítulo segundo del presente RDL 8/2011 regula en diez preceptos **la posible concertación por las Entidades locales de operaciones de crédito para dar cumplimiento a sus obligaciones comerciales**, en el marco de una línea financiera que instrumentará el Instituto de Crédito Oficial, previa instrucción que deberá acordar la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y **que permitirá que las entidades financieras colaboradoras satisfagan directamente a los proveedores las deudas pendientes de pago durante el año 2011**. Este acuerdo desarrollará y concretará la ejecución de aquella línea. Se establece, en cualquier caso, la necesaria habilitación

legal para que aquella línea financiera pueda contar con la garantía de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.

A.2.- Línea de crédito para la cancelación de deudas de las Entidades Locales con empresas y autónomos (artículos 4 a 13 del RDL 8/2011):

A.2.1 Características de esta operación de préstamo.

- **Finalidad del endeudamiento:** Permitir, con carácter excepcional, la cancelación de obligaciones pendientes de pago de las Entidades locales, en general, con empresas y autónomos, derivadas de la adquisición de suministros, realización de obras y prestación de servicios.

- **Formalización:** Mediante operaciones de crédito a largo plazo, con los límites, condiciones y requisitos indicados a continuación.

- **Sujetos destinatarios:** Entidades locales, organismos autónomos y demás entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a aquéllas e integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local, regulado por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.

- **Naturaleza de las deudas que hacen posible el endeudamiento:** Obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago, u obligaciones vencidas, líquidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto de 2010, que se encuentren documentadas mediante certificaciones o documentos equivalentes que acrediten, a su vez, la realización total o parcial del contrato de suministros, obras o servicios, y hayan sido entregados con anterioridad a 30 de abril de 2011, además de reunir, cuando se trate de contratos sujetos a la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, los requisitos exigidos por aquella legislación.

- **Requisitos de la Ordenación de pagos:** La línea financiera se diseñará de forma que permita la cancelación preferente de las deudas con los autónomos, pequeñas y medianas empresas, considerando, al mismo tiempo, la antigüedad de las certificaciones o documentos antes citados.

- **Importe máximo del endeudamiento:** El importe máximo susceptible de financiación, para cada Entidad local, incluyendo, en su caso, los organismos autónomos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a aquéllas, estará constituido por el principal de las obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago, y por el de las vencidas, líquidas y exigibles que hubieran quedado pendientes de aplicar al presupuesto del ejercicio de 2010, o por la suma de ambas. Dicho importe, junto con los intereses estimados que la operación de crédito generaría, no podrá exceder, en ningún caso, el veinticinco por ciento del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la respectiva Entidad local en los tributos del Estado para el año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores. En la cantidad máxima susceptible de financiación, no se incluirán tampoco los importes correspondientes a intereses de demora o indemnización que, como obligaciones accesorias a la principal, tuvieren reconocidos los acreedores en virtud de la aplicación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y de las que deberán responder las Entidades locales deudoras con sus propios medios.

- **Obligaciones pendientes de reconocimiento:** En el supuesto de que la operación de endeudamiento se destine, total o parcialmente, a la cobertura de obligaciones que quedaron pendientes de aplicar a presupuesto, éstas deberán

reconocerse en su totalidad en el presupuesto vigente para 2011, con cargo al importe que corresponda del total financiado.

- Requisito formal previo a la solicitud de autorización de la operación de crédito: Con carácter previo a la concertación de las operaciones de endeudamiento, las Entidades locales **deberán tener aprobada la Liquidación de sus presupuestos generales del año 2010.**

A.2.2 Procedimiento previo a la formalización de la operación de crédito¹: Aprobada la referida liquidación del presupuesto, las Entidades locales que pretendan acogerse a la mencionada línea financiera podrán iniciar el procedimiento para la formalización de la operación de crédito:

Mediante **solicitud aprobada por el Pleno de la Corporación Local, y dirigida al Instituto de Crédito Oficial (ICO), antes del 1 de diciembre de 2011, requiriendo la aceptación** de dicho organismo para la concertación de la expresada operación.

El citado acuerdo de solicitud deberá venir precedido del **informe favorable de la Intervención de la Entidad local**, que deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma, así como, con el **informe de la Tesorería** de la misma entidad, en relación con el cumplimiento del orden de prelación de pagos establecido en la propia norma; y contener la **relación identificativa y detallada de las certificaciones y documentos acreditativos de las obligaciones pendientes de pago cuyo cumplimiento se pretende a través de la referida línea financiera.**

A.2.3 Concertación de la operación de crédito: Una vez haya sido aceptada por el ICO la futura concertación de la operación de crédito, y de acuerdo con los términos de la misma, **las Entidades locales podrán formalizar las correspondientes operaciones financieras** con las entidades de crédito, **que serán las encargadas de efectuar el pago material a las empresas y autónomos por cuenta del ICO. La competencia para su formalización** vendrá determinada por lo dispuesto en el artículo 52 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

A.2.4 Plazo de vigencia y condiciones de las operaciones concertadas: El plazo de **cancelación** de las operaciones de endeudamiento **no podrá ser superior a tres años**, ni éstas podrán concertarse con períodos de carencia, **debiendo quedar cerrada el 31 de diciembre de 2014** la línea financiera puesta en marcha por el ICO.

Las operaciones **se amortizarán por el método de anualidad constante y se concertarán con la flexibilidad necesaria para poder efectuar cancelaciones anticipadas**, cuando los resultados de los ejercicios económicos durante el periodo de vigencia de la referida línea financiera así lo permitan.

A.2.5 Otras obligaciones relacionadas con la operación de endeudamiento: La operación **no estará sujeta** a autorización administrativa, si bien deberá ser incorporada, **en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de su formalización, en la Central de Información de Riesgos de las Entidades locales**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 del TRLRHL y en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y sus normas de desarrollo.

Si durante el período de amortización de las operaciones de endeudamiento se generara un **remanente de tesorería negativo para gastos generales**, dicha

¹ Para implementar esta Línea el Instituto de Crédito Oficial (ICO) ha habilitado en su red comercial www.icodirecto.es una aplicación desde la que las Entidades Locales podrán tramitar directamente sus solicitudes de financiación utilizando su certificado digital. Asimismo el ICO cuenta con la colaboración de las entidades financieras que se adhieran a la Línea y que actuarán por cuenta del ICO en la formalización, materialización de los pagos a empresas y autónomos y administración de las operaciones.

circunstancia comportará la **prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento**, sean éstas materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas a través de subvenciones concedidas a entidades dependientes de la Entidad local.

A.2.6 Medidas establecidas en garantía de cancelación de la línea de crédito: Si, como consecuencia de la indicada línea de crédito abierta por el ICO, las Entidades locales contrajeran con aquél **deudas firmes**, impagadas en el período voluntario fijado, **el órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda efectuará a favor de aquél las retenciones que procedan con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer la participación de las expresadas Entidades locales en los tributos del Estado**. A tal fin, se aplicará el régimen previsto para los acreedores públicos en la Disposición adicional cuarta del TRLRHL. Estas retenciones se practicarán previa solicitud del ICO, en la que deberá ponerse de manifiesto que en las deudas que las motivan concurren los requisitos recogidos en el apartado anterior.

Las indicadas garantías no podrán superar, en ningún caso, el veinticinco por ciento del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la Entidad local en tributos del Estado del año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores.

Esta retención a favor del ICO se aplicará, exclusivamente, a deudas firmes contraídas por las Entidades locales con dicho organismo durante el período de vigencia de la línea financiera, pudiéndose extender, no obstante, las retenciones a practicar por el órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda, si fuera necesario, a los ejercicios siguientes.

B) Medidas específicas de seguridad jurídica en el sector inmobiliario

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado VI de la Exposición de Motivos del RDL 8/2011, son de dos tipos las medidas específicas que se contemplan en materia de seguridad jurídica en el sector inmobiliario:

B.1 Las relacionadas con la imposibilidad de concesión de facultades de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio por medio de la técnica del silencio positivo.

Se confirma la regla legal de la **imposible adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística** y que culminan determinando la nulidad de pleno derecho de estos actos. A estos efectos, se explicita el carácter negativo del silencio en los procedimientos más relevantes de declaración de conformidad, aprobación o autorización administrativa en dichos ámbitos, lo que sin duda contribuirá a una mayor seguridad jurídica, impidiendo que la mera pasividad o inexistencia de actuaciones tempestivas de los Ayuntamientos permita entender a cualquier privado que le han sido concedidas licencias urbanísticas del más variado tipo.

Para ello, en el artículo 23 del RDL 8/2011 se indican aquellos actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que **requieren del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:**

- a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

- b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje
- e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.

Estableciéndose, en consecuencia, **que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo** artículo 23.2 RDL 8/2001).

B.2 Las relativas a medidas registrales.

Cuyo objeto, según dispone la Exposición de Motivos, consiste en garantizar y fortalecer la seguridad jurídica en los actos y negocios inmobiliarios por medio del Registro de la Propiedad.

Así se establecen **medidas de protección registral**, tales como la incorporación al Registro de la Propiedad de la información que permitirá a los adquirentes de inmuebles conocer por anticipado la posible situación litigiosa en la que éstos se encuentran, incluyendo los expedientes que puedan suponer la imposición de multas o la futura demolición. Se establece la obligación de los Ayuntamientos de proporcionar al Registrador el acceso a dicha información, absolutamente relevante para los potenciales inversores, imponiendo a los que incumplan dicha obligación los perjuicios económicos que pudieran causarse a los adquirentes de buena fe.

Asimismo, se precisan los **requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas**, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción aquéllas que, aunque cuenten con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación. Pero se permite acceder al Registro a las construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de los cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, con la finalidad de proteger a sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe pero sin desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica. Se regula el procedimiento por el que se ha de regir la constancia registral de la terminación de la obra (artículo 24 RDL 8/2011).

Se establece una **nueva autorización administrativa** para inscribir el régimen de propiedad horizontal de los complejos inmobiliarios para evitar la entrada en el Registro de la Propiedad de adquisiciones que no se corresponden con la normativa urbanística o con las licencias preceptivas (artículo 25.1 del RDL 8/2011, que añade un nuevo apartado 6 al artículo 17 del Texto Refundido de la Ley e Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio -LS-).

Y se detallan **los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad** (artículo 25.2 del RDL 8/2011, que otorga una nueva redacción al artículo 51 de la LS)

- a. Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización.

- b. Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico
- c. La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas.
- d. Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las leyes.
- e. Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.
- f. La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.
- g. Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere el número anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.
- h. Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

C) Medidas de simplificación administrativa.

Como recuerda el apartado VII de la Exposición de Motivos, la Ley de Economía Sostenible prevé la modificación del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general; circunscribiéndose el sentido negativo del silencio administrativo a aquellos en que lo exijan imperiosas razones de interés general y así lo sancione una ley.

Igualmente, la redacción que esta Ley hace del artículo 84 bis de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), fija la regla general de que el ejercicio de actividades por los particulares no queda sujeto a la obtención de previa licencia municipal u otro medio de control preventivo. Sin perjuicio de lo cual, establece este precepto la necesidad de determinar una serie de excepciones a esta regla; requisitos que hay que conectar con los principios de intervención administrativa recogidos en el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC).

Para dar cumplimiento a esta normativa, el Gobierno deberá evaluar, en su ámbito competencial, la concurrencia de los motivos que justifican la opción por el sentido desestimatorio del silencio, así como la existencia de referencia a licencias locales de actividad en la legislación estatal.

En cumplimiento de dicho mandato:

- Se modifican los preceptos de múltiples leyes (artículo 26 del RDL 8/2011 en relación con su Anexo I), propiciando que en más de un centenar de procedimientos la Administración el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en el mismo, sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo.
- ***Desaparecen las menciones a las licencias locales*** en los siguiente textos normativos: Real Decreto-Ley 4/2001, de 16 de febrero, de Régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal procedentes de la transformación de despojos y cadáveres de animales (artículo 28 RDL 2/2011); Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (artículo 29

RDL 8/2011); Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación (artículo 30 del RDL 8/2011); Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (artículo 31 RDL 8/2011); Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental (artículo 32 del RDL 8/2011); Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera (artículo 33 del RDL 8/2011); Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (artículo 34 del RDL 8/2011).

De este modo, la actividad de los ciudadanos podrá desarrollarse en los ámbitos afectados sin que el eventual retraso en la actuación administrativa se configure como un obstáculo, pero garantizando que la tutela del interés público en los aspectos fijados por la Ley de Economía Sostenible se mantenga inalterada.

Asimismo, en materia de registros administrativos el artículo 27 del RDL 8/2011 modifica el artículo 38.4 de la LRJAPyPAC, señalándose que, entre otros, las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la LBRL, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

D) Disposición adicional primera. *No asunción por el Estado de obligaciones contraídas por las Entidades locales.*

El Estado no asumirá ni responderá, en virtud de lo dispuesto en el presente Real Decreto-ley, de las obligaciones contraídas por las Entidades locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, de conformidad con lo establecido por la Disposición adicional única del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

Salamanca a 15 de julio de 2011

El Secretario-Interventor del Servicio
Jurídico de Asistencia a Municipios

Fdo. Francisco Sánchez Moretón.