



Con fecha 17 de febrero de 2017, el auditor don Jesús Muruzábal Lerga, encargado de la fiscalización del Concejo de Gazólaz ha presentado ante esta Asesoría Jurídica petición de informe jurídico, que se concreta en las siguientes cuestiones:

1. Posibilidad de satisfacer las deudas del Concejo con los diferentes tipos de bienes concejiles: destinados al servicio público, comunales y patrimoniales
2. En el caso de no ser suficientes estos bienes, si el ayuntamiento de la Cendea o el Gobierno de Navarra pueden o deben intervenir el Concejo y en qué condiciones. ¿Tendrían que asumir la deuda del Concejo?
3. Si es posible que el Concejo se declare en Concurso (antigua suspensión de pagos) y qué efectos tendría. A este respecto interesa concretar si, en el caso de que no esté expresamente prohibido, se puede entender que la normativa privada puede homologarse o aplicarse a una entidad pública. Igualmente, si se ha dado algún caso en el Estado.
4. En este supuesto el procedimiento a seguir.

Teniendo en cuenta los hechos y datos que se relacionan en el escrito de petición de informe, que en lo esencial damos por reproducidos, la letrada que suscribe, con el visto bueno del Director de la Asesoría Jurídica, emite el siguiente:

INFORME

PRIMERO. Cuestión preliminar: sobre la naturaleza y régimen jurídico aplicable al Concejo de Gazólaz.

En materia de administración local de Navarra el marco competencial se encuentra en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en concreto, en el artículo 46 se dispone la competencia histórica y la competencia autonómica a favor de Navarra, con referencia expresa al control de legalidad y de interés general. Estas competencias deben ejercerse dentro del marco constitucional (principalmente a tener en cuenta la disposición adicional 1ª y el Título VIII de la Constitución Española de 1978) lo que supone el respeto y actuación de la competencia acorde con la normativa básica, que es competencia del Estado, y con las normas estatales aprobadas en ejercicio de competencias exclusivas. Se dice por ello que este marco normativo es “bifronte” en el sentido de que está formado tanto por normas forales propias, como por normas estatales.

Una de las singularidades propias de la organización local de Navarra son los Concejos. Cuestión importante en la determinación del régimen jurídico de los Concejos es la relativa a si puede o no entenderse que son entes territoriales. Existe una abundante doctrina sobre el tema, siendo la opinión mayoritaria la que afirma que los Concejos no son entidades locales territoriales o entidades locales menores, sino una circunscripción administrativa del municipio mismo dotada de personalidad jurídica (vid. por todos RAZQUIN LIZARRAGA M. “La Administración Local de Navarra”, en *Manual de Derecho Público de Navarra*, 3ª edición, Gobierno de Navarra, 2007, 428-430; no obstante, en contra de estas opiniones doctrinales vid. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de 8 de septiembre de 2000).

En cualquier caso, sean entidades locales o circunscripciones administrativas, territoriales de ámbito inferior al municipio o no, la ley les reconoce bienes propios, personalidad jurídica propia para la gestión y administración de sus bienes e intereses y ciertas competencias propias.



A los concejos se les aplica la normativa propia foral local, y en concreto, su regulación específica viene recogida en los artículos 37 a 44 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local (en adelante, LFAL), si bien, es también de aplicación de forma supletoria la legislación básica estatal (principalmente la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en adelante LBRL) tal y como queda recogido en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección única) Sentencia núm. 1411/2001 de 12 diciembre. RJCA 2002\26):

“Aunque ciertamente el régimen local presenta en la Comunidad Foral de Navarra las especificidades propias de su régimen foral, muy acusadas en este ámbito normativo, peculiaridades siempre reconocidas por la legislación estatal, y que encuentran acomodo en la disposición adicional primera de la Constitución Española, ello no supone entender el ordenamiento jurídico foral navarro como un coto cerrado e impermeable a la legislación estatal, sino que éste por el contrario tiene un carácter supletorio en defecto de previsión normativa en la legislación de régimen local de la propia Comunidad. Ello deriva del propio carácter predicable con carácter genérico de la legislación del Estado en esta materia, según deriva del artículo 149.3 de la Constitución Española, teniendo en cuenta que, sin merma de las expresadas peculiaridades forales, en esta materia no existe una competencia exclusiva de la Comunidad Foral, aunque puede haberla en algunas materias de régimen local, lo que no es definible de forma apriorística, según deriva del artículo 4 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de Régimen de la Administración Local de Navarra”

SEGUNDO: Análisis del el régimen de asunción y responsabilidad del Concejo por deudas.

Según se ha dicho a los concejos la norma foral local les reconoce personalidad jurídica y titularidad y administración de bienes y derechos.

Los concejos tienen posibilidad de concertar préstamos y pueden garantizar los mismos afectando determinados ingresos o bien constituyendo todo tipo de garantía. El régimen jurídico de estas actuaciones es el siguiente:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 125 a 131 de la LFHL las entidades locales podrán, en los términos y con los requisitos determinados en la esta norma concertar préstamos o créditos con entidades crediticias y podrán garantizar dichas operaciones con la afectación de ingresos específicos, con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales determinados, o mediante la prestación de avales. Por lo tanto, sería posible que el préstamo tuviera pactada algún tipo de garantía de carácter real, como por ejemplo una hipoteca, que lógicamente solo podría gravar bienes de carácter patrimonial de propiedad del Concejo. En ese caso sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 137 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra (RBEL), es decir, la constitución de gravámenes sobre bienes y derechos patrimoniales habrá exigido el cumplimiento de los requisitos necesarios para su enajenación, siendo precisa autorización del Gobierno de Navarra en los supuestos previstos en el artículo 140 RBEL.

Según se nos informa en la petición de dictamen jurídico, el Concejo para realizar los pagos con la Junta de Compensación concertó con una entidad financiera un crédito. Dicho crédito fue autorizado por el Gobierno de Navarra pero condicionando la autorización del préstamo a la afectación de los ingresos que se obtuvieran de la venta de una determinada parcela (P-14).

Por otra parte se dice que el Concejo canceló la deuda que tenía con la Junta entregando la parcela, lo que no parece ser muy adecuado si tenemos en cuenta que el producto de la posible venta de la misma estaba afecta al pago del préstamo bancario.

Concluye la petición de informe, afirmando que se debe a la entidad financiera el principal más los intereses del préstamo (unos 1,7 millones euros)



En consecuencia, se va a entender que el préstamo bancario no tiene pactada ninguna garantía específica (fianzas, prendas, hipotecas...). En el caso de que la tuviera, en principio, el crédito se satisfaría en primer lugar con el producto de la venta del bien mueble pignorado o inmueble hipotecado.

En el supuesto de que lo anterior no se diera o incluso, en el supuesto de que la ejecución de la garantía no fuera suficiente para atender al pago de la deuda, y teniendo en cuenta que la entidad local carece de liquidez suficiente, la entidad local tiene dos opciones:

- a) No pagar la deuda y esperar a que el acreedor acuda a los tribunales
- b) Buscar fuentes de financiación alternativas, como la refinanciación, o incluso, intentar obtener liquidez procediendo a la enajenación o gravamen del patrimonio del Concejo.

Veamos el régimen jurídico y efectos de cada una de estas decisiones:

a) Si el Concejo no paga la deuda.

En términos generales, cuando las partes son personas físicas o jurídicas privadas, lo normal ante esta situación es que el acreedor acuda a los Tribunales y si tiene título ejecutivo (los préstamos bancarios normalmente se documentan en títulos ejecutivos como son las pólizas artículo 517.5º Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en adelante LEC) o en cualquier caso, si se obtiene una sentencia de condena dineraria y no hay cumplimiento voluntario, se procedería a despachar la ejecución. Cuando la condena es económica o dineraria, la ejecución se realiza a partir del embargo de los bienes del deudor, previo requerimiento de pago fallido. El orden de embargo de los bienes es el establecido en el artículo 592 de la LEC, esto es, empezando por el dinero y las cuentas corrientes, y siguiendo por los créditos, títulos y valores, rentas y bienes muebles e inmuebles, para después enajenarlos y enjugar la deuda con el producto, si bien, ese derecho no es absoluto, pues se admiten las reservas de inembargabilidad de determinados recursos cuando existan razones que justifiquen tal excepción (por ejemplo los ingresos y bienes en la cuantía necesaria para preservar la subsistencia del deudor).

Pues bien, en el caso de que el deudor sea una administración pública nos encontramos con un régimen en relación con la ejecución que, considerando la especial naturaleza del deudor (una entidad local, en nuestro caso) supone el reconocimiento de especiales prerrogativas. Estas prerrogativas se encuentran para las Administraciones de la Comunidad Foral de Navarra en el artículo 23 de la LFHN, artículo que tiene su reflejo para las Administraciones locales de Navarra en lo previsto en el artículo 209 de la LFHLN.

El mencionado artículo 209.1. LFHLN viene en primer lugar a limitar la posibilidad de pago voluntario tan solo a las obligaciones que estén efectivamente presupuestadas o en su caso, cuando exista una sentencia judicial firme que condene a una sentencia pecuniaria a la administración.

Así pues en primer lugar, solo serán exigibles las obligaciones de pago:

“...de la Hacienda Local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.

La especial condición del sujeto obligado al pago (una Entidad Local), sirve en este artículo para sujetar todo pago al principio de legalidad presupuestaria, lo que supone que el mandato de pago puede ser desoído alegando el límite en la disponibilidad del pago, que viene referenciado al presupuesto.



Ahora bien, teniendo en cuenta el principio de tutela judicial efectiva¹ (art. 24 CE), este mismo artículo 209.1. LFHL reconoce la obligación de las administraciones de cumplir las sentencias judiciales firmes.

En segundo lugar recogen estos artículos la denominada cláusula de inembargabilidad de los bienes y recursos de las Administraciones Públicas, la cual impide al juez ejecutar la deuda en los mismos términos que lo haría si se tratase de un deudor particular o de régimen común.

El artículo 209.2 de la LFHL determina que:

“Los Tribunales, Jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la Hacienda Local con exclusión, en los términos previstos en el apartado 4 de este artículo, de los bienes patrimoniales que no se hallen materialmente afectados a un uso o servicio público, ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales”.

Este artículo recoge la inembargabilidad de derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda local. En esta categoría se incluyen los caudales, y demás recursos incluso las cuentas bancarias.

Partiendo de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 166/1998 (RTC 1998, 166), prácticamente todas las Audiencias Provinciales declaran inembargables los saldos de las cuentas bancarias de titularidad municipal al presumir que están afectas al servicio público (AP de Madrid, Sección 8ª, de 25 de noviembre de 2011 (JUR 2011, 436125), AP de Huelva auto de 11 de junio de 2009 (JUR 2010, 14269), AP de Oviedo, Sección 4ª de 17 de mayo de 2011 (JUR 2011, 248378).

Y es que en esta cuestión sentaron doctrina las sentencias de 15 de julio y 1 de diciembre de 1998 del Tribunal Constitucional. Así la sentencia de 15 de julio de 1998, núm. 166/1998 (RTC 1998, 166) declaró la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y bienes en general» del artículo 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (RCL 1988, 2607 y RCL 1989, 1851), reguladora de las Haciendas locales. Lo importante de estas sentencias es que recogen la doctrina que delimita la inembargabilidad de bienes de las administraciones públicas, doctrina que, posteriormente fue plasmada en las normas vigentes. En esencia, declaró el constitucional que respecto a los bienes y derechos de las entidades locales, se debe permitir que el acreedor pueda proceder a una adecuada individualización y selección, pero solo de los bienes patrimoniales, y dentro de estos únicamente de aquellos que no estén afectos a un uso o servicio público. La razón de tal exclusión se encuentra en el adecuado equilibrio entre la salvaguarda de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la continuidad en la prestación de los servicios públicos (artículo 103.1 CE).

En resumidas cuentas, el mencionado artículo presupone que prácticamente todos los caudales, derechos y demás recursos financieros de la entidad local están afectados a una finalidad pública con la intensidad suficiente basada en la necesaria continuidad del servicio público como para evitar que sobre ellos recaiga un mandamiento de pago o un

¹ Las sentencias de 24 de septiembre de 2013, la Sección Segunda del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, resuelven los recursos presentados contra la República de Italia por dos nacionales italianos, demanda 43.870/2004) y demanda 43.892/2004. En ambos casos, los demandantes alegaban la vulneración de sus derechos a un proceso equitativo (artículo 6.1 Convención Europea de los Derechos Humanos CEDH), a un recurso efectivo (artículo 13 CEDH) y al respeto de sus bienes (artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1 al CEDH), debido a la imposibilidad legal, según el ordenamiento italiano, de recuperar el importe de sus créditos ante el estado de insolvencia declarada de su deudor, el municipio de Benevento (Campania). De la jurisprudencia del TEDH expuesta se deriva que en caso de inejecución de un crédito judicialmente reconocido debido a las dificultades de tesorería padecidas por la Administración deudora existirá, por definición, una violación del artículo 1.1 del Protocolo núm. 1, en tanto que la falta de recursos de un ente público no puede servir como justificación de las restricciones nacionales al derecho de libre disfrute de los bienes.



embargo para satisfacer una condena pecuniaria de la entidad local. Para la satisfacción de la deuda o pago de dicha condena el acreedor deberá buscar los bienes patrimoniales de la entidad local no adscritos a fines públicos, pues solo estos serán susceptibles de embargo, pues, por naturaleza, ni los de dominio público ni los comunales podrán ser embargados.

Además, antes de poder embargar tales bienes (los patrimoniales no adscritos a uso o servicio público) en el artículo 209.4 LFHN se recoge el planteamiento de una especie de válvula de seguridad consistente en la posibilidad del fraccionamiento y aplazamiento del pago. Esta previsión para las entidades locales recuerda a la denominada espera para las deudas del deudor civil insolvente; se está pensando en supuestos de clara insolvencia o imposibilidad de hacer frente al cumplimiento de la condena pecuniaria por la vía normal, es decir, por la presupuestaria:

“Cuando el cumplimiento de resolución de autoridad o tribunal implicase abono de cantidades para el que no fuera posible allegar recursos por cualquiera de las vías presupuestarias normales, podrá la entidad local acordar el fraccionamiento de su pago hasta un máximo de cinco anualidades, consignándose en los respectivos presupuestos el principal más los intereses de demora al tipo de interés establecido con carácter general para los débitos a la Hacienda Foral de Navarra.

De no acordarse el fraccionamiento de pago por la entidad local, o si acordado se incumpliesen por ésta las condiciones previstas para el mismo en el párrafo anterior, podrá acudir para el debido cumplimiento de la resolución judicial al embargo de sus bienes patrimoniales que no se hallen materialmente afectados a un uso o servicio público“.

b) Posibilidad del Concejo de acudir a ingresos extraordinarios para realizar el pago de la deuda asumida. Posibilidad de satisfacer las deudas del Concejo con los diferentes tipos de bienes concejiles.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 39 a 41 LFAL, los concejos tienen dentro de sus competencias la administración, conservación, aprovechamiento, regulación y ordenación sobre bienes de naturaleza patrimonial, sobre bienes de dominio público y sobre bienes comunales. En esta materia, puede afirmarse que gozan de las mismas potestades y prerrogativas que los municipios, salvo en el caso de las potestad de expropiación, para cuyo ejercicio se precisa de la ratificación del Ayuntamiento. Es por lo tanto de aplicación lo dispuesto para los bienes de las entidades locales en los artículo 97 a 178 de la LFAL y en el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra (RBEL).

Una de las formas más importantes para la obtención de ingresos extraordinarios consiste en la venta del patrimonio. En este sentido la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LHLN) determina la posibilidad de las entidades locales de generar ingresos propios o de derecho privado. El régimen jurídico de tales ingresos se encuentra recogido en los artículo 22 a 24 de dicha norma LHLN, debiéndose resaltar su sujeción a las normas de derecho privado y la limitación de su destino, pues no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que deriven de contratos o negocios que sobre parcelas sobrantes de la vía pública no edificables o de efectos no utilizables en servicios prestados por las respectivas entidades locales de Navarra. La regulación administrativa relativa a la enajenación de bienes de carácter patrimonial viene determinada en los artículos 122 y ss del RBEL, precisando de autorización del Gobierno de Navarra en los supuestos previstos en el artículo 140 1 RBEL. La enajenación de dichos bienes



patrimoniales, con los requisitos determinados en las normas precitadas, es una forma de obtención de recursos para poder proceder al pago de las deudas del Concejo.

De acuerdo con lo previsto en la citada normativa, los bienes de dominio público y los comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 100.1 LFAL).

La inalienabilidad de los bienes de dominio público y de los comunales, no hace no obstante imposible que esos bienes concretos puedan enajenarse, sino que es en realidad una limitación a su régimen de enajenación, que supone imponer un requisito para su posible enajenación: su desafectación. Es decir, la inalienabilidad no supone inaptitud esencial para ser enajenados, sino que impone en estos casos un requisito adicional para la enajenación del bien, y es que éste sea desafectado, perdiendo su demanialidad y adquiriendo la condición de bien patrimonial. Una vez desafectado, el bien pasa a ser patrimonial, siendo de aplicación lo ya comentado en relación a estos tipos de bienes

En relación con los bienes comunales la cuestión se presenta, procedimentalmente más complicada que en el caso de los bienes de dominio público. Hay que tener en cuenta su especial naturaleza, pues derivan de antiguas formas de propiedad colectiva basadas en el concepto germánico de comunidad sin cuotas e indivisible y el problema de la determinación de la titularidad de los mismos (municipio, vecinos) lo que hace que su régimen jurídico sea también muy peculiar con un acusado carácter de la normativa contrario a la desafectación, y un importante papel controlador por parte del Gobierno de Navarra, sobre todo en tema de enajenación y gravamen. En consecuencia enajenación previa desafectación de los comunales es así mismo posible, pero de con mayores requisitos formales. En función de la finalidad de la desafectación y de tipo de parcela que se vaya a enajenar, los requisitos varían:

- 1- Desafectación para cesión de uso o gravamen. (art. 140.2 LFAL desarrollado por art. 143 RBELN. El procedimiento exigido es el siguiente:
 - a. Acuerdo inicial de la mayoría de absoluta de la entidad local. (competencia de la Junta o del Concejo Abierto de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1.e) LFAL).
 - b. Anuncio y exposición pública por plazo de un mes
 - c. Resolución de reclamaciones y adopción del acuerdo, también por mayoría absoluta.
 - d. Remisión del expediente al Departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de comunales
 - e. Aprobación por el Gobierno de Navarra por Decreto Foral

- 2- Desafectación para enajenación de pequeñas parcelas².(art. 140.3 LFAL desarrollado por 144 LFAL 9
 - a. Acuerdo inicial por mayoría de dos tercios (competencia de la Junta o del Concejo Abierto de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1.e) LFAL).
 - b. Anuncio y exposición pública por plazo de un mes
 - c. Resolución de reclamaciones y adopción del acuerdo, también por mayoría de dos tercios del número legal de miembros.
 - d. Remisión del expediente al Departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de comunales.
 - e. Declaración de utilidad pública y social y probación por el Gobierno de Navarra por Decreto Foral.

² El concepto de pequeña parcela se encuentra en el artículo 145 del RBELN, siendo diferente la extensión considerada en el caso de finalidad de permuta o en el de venta.



Este procedimiento, como puede verse es mucho más exigente, y ello porque la desafectación se realiza con la finalidad de enajenación, lo que supone que los bienes salen de la mano pública para definitivamente integrarse en patrimonios privados.

El singular requisito de la declaración de utilidad pública o social de la desafectación para venta o permuta es un plus añadido pues, según se determina se precisa, por una parte, la justificación de que el fin que se persigue no puede ser obtenido por otros medios (art. 140 LFAL); por otra la justificación de que la finalidad perseguida es alguna o del tipo de las recogidas en el artículo 147 RBEL (mejora de la calidad de vida y desarrollo económico o social del concejo, generación de nuevos puestos de trabajo, adecuación de la actividad a realizar en los comunales al entorno...)

El supuesto de hecho planteado en la petición de informe, parece difícil de subsumir en las finalidades y condicionamientos aquí recogidos.

3- Desafectación para transmisión del dominio de terrenos que superen la pequeña parcela.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 140 .5 LFAL la aprobación de la desafectación con esta finalidad deberá hacerse por medio de Ley Foral. Ninguna otra determinación en torno al procedimiento se determina aquí, si bien parece lo normal entender que debe seguirse un trámite municipal para la adopción del acuerdo de desafectación, que cuando menos, tenga un régimen de alegaciones y exposición pública, y una mayoría cualificada como requisito de aprobación.

TERCERO. Si es posible que el Concejo se declare en concurso y qué efectos tendría.

En el ámbito privado una situación de bloqueo como la descrita se canalizaría a partir de la declaración de insolvencia. Una vez fracasados los intentos de cobro ejecutivo, estaríamos ante una situación concursal. Sin embargo, nuestro ordenamiento no admite esta solución en el caso de las Administraciones Públicas.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 1 de la Ley 22/2003 de 9 de julio Concursal, no podrán ser declaradas en concurso

“las entidades que integran la organización territorial del Estado, los organismos públicos y demás entes de derecho público”

La presunción de solvencia está en la base del régimen económico-financiero de los entes públicos, una de las pocas presunciones *iuris et de iure* que nuestro ordenamiento admite. Esta justificación ha sido incluso utilizada para denegar la declaración de concurso de sociedades públicas locales (con 100% capital social de la entidad local) al entender que el hecho de que fueran instrumentos de una entidad local para el ejercicio de sus competencias públicas supone el incumplimiento de uno de los requisitos subjetivos del concurso (vid. Auto de 15 de noviembre de 2012 Juzgado de lo mercantil núm. 3 de Valencia, JUR 2015,82114).

Cierto es que la situación descrita podría ser una situación material de concurso, de forma que podríamos utilizar la legislación concursal para resolver algunas lagunas que pudieran darse desde la valoración administrativista de la insolvencia.

Así por ejemplo, ya se ha adelantado que no se aceptan quitas, pero sí se aceptan soluciones en los términos de la espera; es decir, la fijación de un determinado ritmo e



intensidad en el abono de la deuda que facilite la total satisfacción de la misma acompañado de una compensación al deudor por el tiempo de espera (artículo 209.4 LFHN). Ahora bien, siempre ha de tenerse en cuenta que estas decisiones necesariamente deben tomarse en el contexto presupuestario, y suponiendo la prolongación de la deuda más allá de un ejercicio, habría que tomarlas teniendo en cuenta los instrumentos específicos previstos por las normas sobre Haciendas Locales, y por las normas sobre estabilidad presupuestaria.

En situaciones patológicas de insolvencia en las que no sea posible un plan adecuado de saneamiento o un plan de reequilibrio que incluya la espera o fraccionamiento y aplazamiento de pago, y la generación de créditos extraordinarios, se podría pensar en un sistema paralelo al concursal que permitiera una intervención por el Gobierno foral, en tanto que titular de la competencia de tutela financiera, y al mismo tiempo corresponsable de la financiación local. Ahora bien, esta es una posibilidad que hoy en día no contempla nuestro ordenamiento. No obstante, si se analizan las previsiones sobre medidas de prevención, de corrección y de coacción, de la LOEPSF, el sistema viene a ser bastante análogo, para el supuesto de déficits que rebasen el objetivo de estabilidad presupuestaria. Singularmente, la LOEPF prevé una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas ante el incumplimiento del plan económico-financiero previsto prevé multas coercitivas, la fiscalización por una comisión de expertos y, en último extremo, la disolución de los órganos de la corporación local, tema este que tratamos a continuación.

CUARTO. La disolución y la extinción del Concejo. Efectos.

1. Disolución: causas y efectos

Según se ha dicho, debemos partir de que, situaciones como la descrita suponen un evidente escenario de incumplimiento de los parámetros que para las entidades locales vienen previstos en la LOEPSF.

La disolución no voluntaria del concejo, vendría impuesta en este caso, por la propia normativa sobre estabilidad presupuestaria.

El artículo 26. 3 de la LOEPSF, habilita al Gobierno de la Comunidad Foral como administración que tiene conferida la tutela financiera sobre las entidades locales de Navarra para requerir al presidente de la corporación local para que proceda al cumplimiento de las medidas correctivas previstas de acuerdo con la LOEPSF, pudiendo proceder a imponer las medidas coercitivas que estime convenientes. En este mismo artículo se determina que en el caso de que el Gobierno de la Comunidad autónoma no actúe, podrá directamente requerir el Gobierno central, siendo éste un supuesto que habilita para la disolución de los órganos de la corporación prevista en el artículo 61 de la LBRL.:

Art. 26 2. LOEPSF:

“En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el procedimiento contemplado en el apartado 1.



3. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”.

Este artículo está pensado para todo tipo de entidad local, y nótese que no se procede a la disolución de la entidad local, sino a la disolución de los órganos de la entidad local. El efecto de tal actuación viene recogido en el artículo 61.3 de la LBRL y no es otro que la nueva formación de los órganos de la entidad local:

“Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación”.

Mientras dure la situación y hasta que no sean nombrados los nuevos componentes de los órganos municipales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, la administración ordinaria de los asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel vocal que resulte elegido por la mayoría de votos entre todos los miembros de la comisión.

2. Extinción: causas y efectos

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la LFAL, los Concejos pueden extinguirse concurriendo los siguientes requisitos:

a) Por petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes, y previa audiencia del Ayuntamiento.

b) Por no alcanzar su población la cifra de dieciséis habitantes, o por no existir tres unidades familiares, al menos, aunque se alcance la población mencionada.

c) Por petición del órgano de gobierno del Concejo adoptado por la mayoría de dos tercios del número legal de componentes del mismo”

En consecuencia, de acuerdo con la normativa foral es factible la voluntaria extinción del Concejo, supuesto éste que podría concurrir cuando la mayoría de los vecinos residentes lo soliciten por escrito, o cuando el propio órgano de gobierno del concejo lo solicite por mayoría de dos tercios de los componentes. A estos dos supuestos de carácter voluntario se le une supuesto obligatorio, derivado de la constatación del incumplimiento del mínimo de vecinos necesarios que sirvió de base para la constitución del Concejo.

Como puede observarse, la existencia de una grave situación económica, desequilibrio o insolvencia del Concejo no queda recogida en la norma foral como causa específica de extinción obligatoria de este tipo de entidades locales.

Esta causa, sin embargo, sí se recoge en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril (en adelante TRDLRL). Esta norma contempla la situación de grave quebranto económico como un supuesto de extinción obligatoria de los concejos, siempre que la misma impida a la entidad local seguir desempeñado los fines que le son propios. A falta de normativa foral específica, y teniendo en cuenta el sistema de fuentes definido en la LFAL, entendemos que para colmar esta laguna podemos acudir a este cuerpo legal estatal.

En efecto, la modificación y supresión de Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, viene recogida en cuanto a sus causas y procedimiento en el citado



TRDLRL, con la singularidad con respecto a la normativa foral de que a la supresión voluntaria o por causa de falta de población, se le añade la supresión acordada por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma en supuestos de grave quebranto económico. Esta previsión es tan solo aplicable a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y se determina en este artículo que la extinción de declarará:

b) Por acuerdo del Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma adoptado previa audiencia de las Entidades y Ayuntamientos interesados, con informe del órgano consultivo superior de aquél, donde existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado y conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente”

La causa o justificación de la extinción acordada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma se expresa en el artículo 45 TRDLRL:

“Para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acuerde la supresión de Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal, será necesario instruir el oportuno expediente en el que se demuestre la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que le estén atribuidos, o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa”.

En consecuencia, de acuerdo con este artículo, previa instrucción del oportuno expediente en el que se demuestre la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos atribuidos, u otro tipo de notoria necesidad económica o administrativa, queda habilitado el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para acordar la supresión o extinción de la entidad local. (Aplicado, por ejemplo para la extinción de un concejo por encontrarse éste en situación total de insolvencia al no poder hacer frente al pago de sus facturas vid. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección única, sentencia de 5 de noviembre de 2002, RJCA 2002\1090).

Este mismo efecto de extinción o supresión de la entidad local menor derivado de situaciones de desequilibrio presupuestario viene obligatoriamente determinado por aplicación del artículo 116.bis de la LBRL en su redacción dada por el artículo 1. 3 LRSAL relativo al plan económico financiero.

Conforme a la LOEPSF —en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo— (art. 21.1). La indicada Ley Orgánica regula los contenidos, la tramitación y el seguimiento del plan (arts. 21.2, 23 y 24). En lo que aquí importa, dispone que, si la Administración incumplidora es una corporación local, corresponde al pleno la aprobación y a la Comunidad Autónoma (si tiene atribuida la tutela financiera del ente local) la aprobación definitiva (art. 23.4) y el seguimiento (art. 24.4).

El artículo 116 bis LBRL complementa la anterior regulación añadiendo una serie de medidas a las previstas en el art. 21 LOEPSF e implicando a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en las tareas de elaboración y seguimiento del plan (nuestro caso, la entidad equivalente sin duda alguna sería el Gobierno de Navarra). Una de estas medidas de obligada inclusión es, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116.bis 2. e) LBRL, la supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que:

“en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”



Este artículo ha sido objeto de análisis de constitucionalidad por Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 41/2016 de 3 marzo. RTC 2016\4, afirmando su constitucionalidad y entendiendo que:

“El art. 116 bis [LBRL \(RCL 1985, 799, 1372\)](#) no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan —al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera— en la —elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero—.”

En la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 27/2013 Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales (se recoge otra causa de extinción obligatoria de entidades de ámbito territorial inferior al municipio. La causa de extinción radica en la falta de presentación de las cuentas por la entidad menor. Aunque la norma habla de disolución, se trata en realidad de una extinción, puesto que el efecto es la integración de la entidad menor en el Ayuntamiento del que depende la entidad de ámbito territorial inferior, y la subrogación de éste último en todos los derechos y obligaciones de la entidad extinguida. Se precisa así mismo que personal de la entidad menor queda incorporado como personal de Ayuntamiento. Esta Disposición Transitoria ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en Sentencia núm. 41/2016 de 3 de marzo. RTC 2016/4, afirmando que:

“La puesta en marcha de la medida prevista en la disposición controvertida depende en última instancia de la voluntad de las propias entidades locales y de que estas respeten una norma evidentemente anclada en el art. 149.1 CE a cuyo cumplimiento están constitucionalmente obligadas (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1 CE. El alcance de la solución prevista en la disposición transitoria 4ª [LRSAL](#) está, pues, acotado. Queda en manos de las propias entidades locales menores y de sus Ayuntamientos evitar su disolución (o transformación en —formas de organización desconcentrada—) mediante el cumplimiento de una carga a todas luces razonable. En segundo lugar, la adopción de la medida corresponde a la Comunidad Autónoma, que conserva márgenes para determinar el alcance de la obligación de presentación de cuentas, apreciar el incumplimiento que acarrea aquellas consecuencias y, afirmado el incumplimiento, decidir entre disolver sin más la entidad local menor o conservarla como —forma de organización desconcentrada—”

Para determinar cuáles son los efectos de la extinción o supresión de los Concejos, podemos ahora volver a la normativa foral, ya que el supuesto queda expresamente contemplado en las Disposiciones Adicionales segunda, tercera de la LFAL.

De acuerdo con esta normativa, en el momento en que se extinga el Concejo los órganos de gestión del mismo quedarán disueltos y cesarán en sus funciones. El gobierno y la administración del ámbito territorial del concejo pasará a ser realizado por el ayuntamiento del municipio.

Los bienes y derechos del concejo, pasan a ser de titularidad del ayuntamiento, pero subsiste en relación con los bienes comunales del concejo una particularidad, puesto que el aprovechamiento y disfrute de los mismos permanece en la titularidad solo de los vecinos del territorio del antiguo concejo.

El ayuntamiento se subroga en las obligaciones del ayuntamiento, por lo que la deuda del concejo pasa a ser asumida por el Ayuntamiento.

Se determinan también normas sobre la adscripción del personal funcionario y laboral del concejo al ayuntamiento.



“Disposición Adicional Segunda:

1. Producida la extinción de un Concejo, cesarán sus órganos de gestión. El gobierno y administración, en el ámbito territorial del Concejo extinguido, se realizará por el ayuntamiento del municipio que sucederá en la titularidad de los bienes y en los derechos y obligaciones del Concejo, ejerciendo todas las competencias que la ley atribuye a los municipios.

Con respecto a los presupuestos del Concejo en ejecución, se procederá a su liquidación e incorporación al del ayuntamiento.

2. Por lo que se refiere al personal de los concejos extinguidos, se observarán las siguientes reglas:

1. Con respecto a los Secretarios de los concejos de más de 500 habitantes de derecho que ejerzan en jornada completa sus funciones en una o varias entidades locales con carácter fijo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo y que no estén en condiciones de devengar derechos pasivos a la entrada en vigor de la presente Ley Foral, y no obstante lo dispuesto en la Sección Primera, Capítulo II, del Título Séptimo, de esta última, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Si el Concejo se hubiese segregado para constituirse en municipio independiente, el ayuntamiento podrá optar para cubrir la plaza de Secretario, cuando se halle vacante, entre convocar concurso-oposición restringido al secretario del Concejo extinguido o incluir el puesto de trabajo en los concursos generales establecidos en la Sección Primera, Capítulo II, del Título Séptimo.

En todo caso, será requisito para participar en el concurso-oposición restringido que el secretario del Concejo extinguido se halle en posesión de la titulación académica exigida en esta Ley Foral para ejercer el cargo de secretario de ayuntamiento.

b) Los secretarios de los concejos extinguidos que no accedan a la plaza de Secretario del Ayuntamiento de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, por no hallarse la plaza vacante, carecer de la titulación académica exigida para participar en el respectivo concurso-oposición restringido o no obtener plaza en dicha prueba selectiva, pasarán a ser Vicesecretarios del respectivo ayuntamiento, sujetos al estatuto funcional, y como situación personal a extinguir.

2. El restante personal, sin perjuicio de las facultades laborales en orden a la cesación de la relación, quedará adscrito al ayuntamiento con el régimen funcional o laboral a que estuviese sujeto.

3. Cesará el personal no sujeto a relación funcional o laboral.

Disposición Adicional Tercera

El disfrute y aprovechamiento vecinal de los bienes comunales pertenecientes a las entidades locales que se extingan como tales como consecuencia de lo dispuesto en esta Ley Foral quedará limitado a la población residente en el ámbito territorial que aquéllas hubiesen tenido.”

CONCLUSIONES

1. De acuerdo con lo previsto en los artículos 125 a 131 de la LFHL los concejos de Navarra pueden concertar préstamos y garantizar los mismos afectando determinados ingresos o constituyendo todo tipo de garantías.
2. En el ámbito de la responsabilidad por deudas, cuando el deudor es una AAPP el régimen jurídico común viene fuertemente influenciado por el Derecho Administrativo, reconociéndose ciertas prerrogativas a favor de la administración pública.
 - a. La especial condición del sujeto obligado al pago (una Entidad Local), sirve todo pago al principio de legalidad presupuestaria, lo que supone que la obligación de pago puede ser desoída alegando el límite en la disponibilidad del pago, que viene referenciado al presupuesto.



- b. El límite a lo anterior se encuentra en el principio de tutela judicial efectiva, (art. 24 CE) y por ello la norma reconoce la obligación de las administraciones de cumplir las sentencias judiciales firmes.
 - c. Justificado en el adecuado equilibrio entre la salvaguarda y la seguridad jurídica y la continuidad en la prestación de los servicios públicos, la normativa aplicable afirma la inembargabilidad de derechos y bienes, saldos bancarios, valores y demás recursos financieros de titularidad de las administraciones públicas al presumir que están afectos al servicio público.
 - d. La cláusula de inembargabilidad condena al acreedor impagado a buscar bienes patrimoniales de la entidad local no adscritos a fines públicos, pues solo estos son los susceptibles de embargo.
3. Para pagar la deuda voluntariamente, el concejo podrá generar ingresos extraordinarios mediante la venta de sus bienes patrimoniales. La regulación administrativa relativa a la enajenación de bienes de carácter patrimonial viene determinada en los artículos 122 y ss del RBEL, precisando de autorización del Gobierno de Navarra en los supuestos previstos en el artículo 140 1 RBEL.
4. De acuerdo con lo previsto en la citada normativa, los bienes de dominio público y los comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no obstante, existe la posibilidad de desafectar tales bienes. La desafectación produce la conversión de los bienes en patrimoniales, por lo que los hace enajenables. Los procedimientos para tales actuaciones se encuentran recogidos en la LFAL y en el RBELN. En el caso de bienes comunales, la desafectación es procedimentalmente bastante compleja.
5. En el ámbito privado una situación de bloqueo como la descrita se canalizaría a partir de la declaración de insolvencia. Nuestro ordenamiento no admite esta solución en el caso de las Administraciones Públicas.
6. El derecho administrativo facilita instrumentos bastante análogos a los facilitados por la normativa concursal para la fijación de un determinado ritmo e intensidad en el abono de la deuda que permita la total satisfacción de la misma acompañada de una compensación al deudor por el tiempo de espera. Estas decisiones necesariamente deben tomarse en el contexto presupuestario (normas sobre Haciendas Locales y normas sobre estabilidad presupuestaria).
7. De acuerdo con la normativa sobre estabilidad presupuestaria el incumplimiento de las medidas correctivas de situaciones de desequilibrio financiero puede conducir a la disolución de los órganos de la corporación en los términos previstos en el artículo 61 de la LBRL. El Gobierno de Navarra, es la administración que en la Comunidad Foral de Navarra tiene conferida la tutela financiera.
8. El artículo 44 de la LFAL recoge dos supuestos en los que se puede proceder a la extinción voluntaria del concejo, y uno en el que la extinción es obligatoria. El grave quebranto económico de la entidad no queda contemplado en la norma foral.
9. La existencia de desequilibrio, insolvencia o grave situación económica es causa de obligada extinción de las entidades locales menores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 y 45 TRDLRL. La competencia para acordar la extinción es del Gobierno de Navarra, precisando informe del Consejo de Navarra.



10. De acuerdo con lo previsto en el artículo 116 bis 2.e) LBRL, a las medias previstas en el artículo 21 LOESPF relativas a la elaboración y seguimiento del plan económico-financiero, se le añaden otras entre las que es de obligada inclusión la supresión de las entidades de ámbito territorial menor al municipio.
11. Los efectos de la extinción del concejo se encuentran regulados en las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera LFAL.

ADENDA:

1. Posibilidad de satisfacer las deudas del Concejo con los diferentes tipos de bienes concejiles: destinados al servicio público, comunales y patrimoniales.

Es posible la satisfacción con el producto de la enajenación de tales bienes, siempre y cuando se proceda previamente a la desafectación de los de dominio público y de los comunales conforme a la normativa aplicable. La desafección y enajenación de comunales tiene un régimen jurídico específico. Una vez desafectados los bienes de dominio público, pasan a ser patrimoniales y por ello pueden ser enajenados conforme a la normativa aplicable.

No obstante, debe recordarse que en el caso de que el concejo no proceda a pagar su deuda, la entidad local tiene el privilegio de inembargabilidad de todos sus bienes de dominio público, comunales, derechos, fondos, valores, y demás recursos financieros, incluidos los patrimoniales, siempre que estos últimos estén afectos a un uso o servicio público.

2. En el caso de no ser suficientes estos bienes, si el ayuntamiento de la Cendea o el Gobierno de Navarra pueden o deben intervenir el Concejo y en qué condiciones. ¿Tendrían que asumir la deuda del Concejo?

No podemos hablar de intervención ni en este ni en otros supuestos. O estamos ante una disolución de los órganos municipales o ante la extinción de la entidad local.

En el caso de que exista una situación de desequilibrio presupuestario o grave situación económica, sería aplicable la normativa sobre estabilidad presupuestaria, lo que supondría la aprobación por la administración de tutela, es decir, el Gobierno de Navarra, de medidas correctivas que conllevarían y necesariamente incluirían extinción del concejo y su integración en el ayuntamiento.

Efectivamente, a la extinción de la entidad local menor, el ayuntamiento se subroga en las deudas del concejo.

3. Si es posible que el Concejo se declare en Concurso (antigua suspensión de pagos) y qué efectos tendría. A este respecto interesa concretar si, en el caso de que no esté expresamente prohibido, se puede entender que la normativa privada puede homologarse o aplicarse a una entidad pública. Igualmente, si se ha dado algún caso en el Estado.

No es posible que el concejo sea declarado en concurso. La normativa concursal no puede aplicarse a las AAPP.



No obstante, el derecho administrativo determina posibilidades de actuación del deudor público que mantienen cierto paralelismo con la normativa concursal, como por ejemplo la posibilidad de aplazamiento y fraccionamiento del pago de la deuda. Toda actuación en este sentido deberá realizarse conforme a la legislación presupuestaria y con la utilización de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la cual determina instrumentos específicos aplicables a la situación de insolvencia o desequilibrio de las AAPP.

No se ha dado ningún caso de intervención, porque no puede procederse a la intervención. No se ha dado ningún caso de concurso, porque no puede declararse el concurso.

El supuesto del ayuntamiento de Marbella, lo fue de disolución de los órganos del ayuntamiento por la vía del artículo 61.3 LBRL.

Sí existen supuestos en el Estado en los que se ha procedido a la extinción de entidades locales menores por causa de grave situación económica.

4. En este supuesto el procedimiento a seguir.

No es posible aplicar la normativa privada. El procedimiento es el establecido por la normativa administrativa.

Es todo lo que se informa, sin perjuicio de otra mejor opinión basada en Derecho.

En Pamplona a 14 de marzo de 2017

Gemma Angélica Sánchez Lerma
Letrada de la Cámara de Comptos de Navarra

Vº Bº

El Director de la Asesoría Jurídica
Luis Ordoki Urdazi

Auditor Jesús Muruzabal Lerga