

# Claves20

Serie Claves del Gobierno Local

# Guía del concejal

**Coordinadores: José Luis MORENO TORRES  
y Antonio ARROYO GIL**

Fernando GARCÍA RUBIO  
Judith GIFREU FONT  
Juan Carlos GRIS GONZÁLEZ  
Valentín MERINO ESTRADA  
Enrique ORDUÑA PRADA  
Martín SERVÁN CORCHERO  
José Luis VICENTE PALENCIA



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local





# **Guía del concejal**



Claves 20

Serie Claves del Gobierno Local

# Guía del concejal

Coordinadores: José Luis MORENO TORRES  
y Antonio ARROYO GIL

Fernando GARCÍA RUBIO  
Judith GIFREU FONT  
Juan Carlos GRIS GONZÁLEZ  
Valentín MERINO ESTRADA  
Enrique ORDUÑA PRADA  
Martín SERVÁN CORCHERO  
José Luis VICENTE PALENCIA



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL  
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona  
Velázquez, 90, 4.<sup>o</sup> - 28006 Madrid  
[www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org)

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores S.L.

Depósito legal: M-17731-2015  
ISBN: 978-84-943793-3-8

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

# Sumario

<b>Presentación</b>	<b>27</b>	JOSÉ LUIS MORENO TORRES Y ANTONIO ARROYO GIL
<b>Prólogo</b>	<b>31</b>	JOSÉ LLOBET NAVARRO
<b>1.</b>	<b>35</b>	<b>Introducción</b>
	<b>36</b>	¿Cuál es el límite para la actuación de los municipios?
	<b>36</b>	¿Dónde se recoge la autonomía de los municipios?
	<b>36</b>	¿Dónde se recoge el sistema institucional y competencial del régimen local español?
	<b>37</b>	¿Puede la amplia autonomía local ser hoy precisada?
	<b>37</b>	¿Ha sido modificada la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local?
	<b>38</b>	¿Junto a la legislación básica estatal existen otras normas reguladoras?
	<b>38</b>	¿Qué es la autonomía?
	<b>40</b>	¿Qué es la competencia?
	<b>41</b>	¿Las competencias implican servicios?
	<b>42</b>	¿Dónde se recogen las competencias locales?
	<b>43</b>	¿Cuáles son las competencias propias?
	<b>44</b>	¿Qué son las competencias delegadas?
	<b>47</b>	¿Cuáles y qué son las «competencias impropias»?
	<b>47</b>	¿Cuáles son las condiciones para su ejercicio?
	<b>48</b>	¿Cómo articulan los municipios este ejercicio competencial?
<b>2.</b>	<b>51</b>	<b>Organización y funcionamiento de los Gobiernos locales</b>
	<b>51</b>	1. Principios, reglas y regímenes de organización municipal
	<b>51</b>	¿Quién decide la organización de los municipios?
	<b>52</b>	¿Qué es el reglamento orgánico y cuál debe ser su contenido?
	<b>52</b>	¿Qué pasa si el ayuntamiento no dispone de reglamento orgánico propio?

- 52 Y, en cuanto a las reglas básicas, ¿todos los municipios responden al mismo patrón organizativo? ¿Las reglas son idénticas para todos?
- 53 ¿Cuáles son las reglas básicas comunes que establece la ley?
- 53 2. El alcalde
- 53 ¿Cómo se elige al alcalde?
- 54 ¿Puede ser destituido el alcalde?
- 54 ¿Qué es la «cuestión de confianza»?
- 55 ¿Qué poderes y funciones tiene el alcalde?
- 55 ¿Cuáles son las atribuciones del alcalde?
- 57 ¿Qué son y qué función tienen los tenientes de alcalde?
- 57 ¿Puede el alcalde delegar sus atribuciones?
- 58 3. El ayuntamiento pleno
- 58 ¿Quién compone y qué funciones tiene el pleno?
- 58 ¿Cuáles son las atribuciones del pleno y cuáles de ellas son delegables?
- 60 4. La junta de gobierno local
- 60 ¿Quiénes forman la junta de gobierno local?
- 60 ¿Qué función desempeña la junta de gobierno local?
- 60 5. Las comisiones y otros órganos complementarios
- 60 ¿Qué son las comisiones informativas y cuál es su cometido?
- 61 ¿Existen diversos tipos de comisiones?
- 61 ¿Qué comisiones tienen que formarse?
- 62 ¿Qué otros órganos complementarios existen?
- 62 6. Funcionamiento del pleno y de otros órganos colegiados
- 62 ¿Qué clase de sesiones puede celebrar el pleno?
- 63 ¿Qué tienen que hacer los concejales para solicitar la celebración de una sesión extraordinaria y qué derechos les amparan?
- 64 ¿Cómo debe convocarse el pleno y cómo se fija el orden del día?
- 64 ¿Qué es la junta de portavoces?

- 64 ¿Qué número de concejales deben asistir para que pueda celebrarse válidamente una sesión del pleno?
- 65 ¿Qué reglas existen para el desarrollo de las sesiones?
- 66 ¿Cómo son las votaciones y qué mayorías se exigen?
- 67 ¿Cuáles son las reglas de funcionamiento de los otros órganos colegiados?
- 68 7. Los concejales: sus derechos y deberes
- 68 ¿Cuántos concejales tiene un ayuntamiento?
- 68 ¿Cuándo se produce una vacante de concejal y cómo se cubre?
- 69 ¿Qué obligaciones tienen los concejales?
- 69 ¿Qué son y cómo se cumplimentan las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales?
- 70 ¿Los concejales están sujetos a responsabilidad?
- 70 ¿Qué derechos tienen los concejales?
- 70 ¿Qué son y por qué reglas se rigen los grupos políticos municipales?
- 71 ¿Qué derechos específicos de información tienen los concejales?
- 72 ¿Qué informaciones tiene que publicar obligatoriamente un ayuntamiento?
- 72 ¿Qué otros derechos tienen los concejales?
- 73 8. El régimen de concejo abierto
- 73 ¿Qué municipios funcionan en régimen de concejo abierto?
- 74 ¿Cuáles son las peculiaridades del régimen de concejo abierto?
- 74 9. Peculiaridades del régimen de municipios de gran población
- 74 ¿A qué municipios es aplicable el régimen de «gran población»?
- 75 ¿Cuáles son las principales peculiaridades del régimen de municipios de gran población?
3. 77 **El personal al servicio de las entidades locales**
- 77 1. Introducción
- 77 ¿Qué es la organización?

- 77 ¿Cuáles son los medios humanos que existen en el ámbito de las entidades locales?
- 78 ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable al personal local?
- 79 2. Clases de empleados locales
- 80 ¿Qué tipos existen de funcionarios propios de las corporaciones locales?
- 80 ¿Cómo se estructura la Administración General?
- 80 ¿Y la escala de Administración Especial?
- 81 ¿Y los laborales?
- 81 ¿Existen otras relaciones de empleo?
- 81 3. Los concejales como empleados
- 82 ¿Qué límites tienen las retribuciones de los concejales?
- 84 ¿Cuántos concejales pueden desempeñar sus cargos con dedicación exclusiva?
- 85 4. El personal eventual
- 85 ¿Qué es el personal eventual?
- 85 ¿Cómo se seleccionan los eventuales?
- 86 ¿Cómo se clasifica al personal eventual?
- 86 ¿Cuántos eventuales pueden nombrarse en un ayuntamiento?
- 87 ¿Y en las diputaciones, cabildos y consejos insulares?
- 88 ¿Caben eventuales en otras entidades locales?
- 88 5. La función pública local: estructura general
- 88 ¿Qué clases de funcionarios existen en cada entidad local?
- 89 ¿Qué grupos de funcionarios existen en los ayuntamientos?
- 89 ¿Cómo se seleccionan los funcionarios y demás personal de las entidades locales?
- 90 ¿Qué es la oferta de empleo público?
- 90 ¿Qué es la plantilla municipal?
- 92 ¿Qué es la provisión de los puestos de trabajo?
- 92 ¿Qué es la relación de puestos de trabajo (RPT)?
- 93 ¿Qué sistemas de provisión existen?

- 94 ¿Se puede cambiar de puesto a los funcionarios?
- 94 ¿Cuáles son las retribuciones de los funcionarios?
- 95 ¿Cuál es su régimen disciplinario?
- 95 ¿Qué sanciones se pueden imponer a los empleados públicos?
- 96 ¿Cuáles son los derechos y deberes de los laborales?
- 97 ¿Qué tipos de derechos tienen los empleados públicos?
- 98 ¿Qué deberes tienen los empleados locales?
- 98 ¿Existen deberes específicos no previstos en el EBEP?
- 99 ¿Qué peculiaridades de los derechos sindicales existen en los ayuntamientos?
- 101 ¿Cómo se adjudican los puestos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional?
- 103 ¿Se requiere informe del Estado en relación con las provisiones de los funcionarios con habilitación nacional?
- 104 ¿Qué funciones están reservadas a este tipo de funcionarios?
- 107 ¿Plantea la emisión de informes por el secretario problemas prácticos?
- 108 ¿Cuál es la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria?
- 110 ¿Qué son los reparos y qué consecuencia tienen?
- 110 6. El personal laboral
- 111 ¿Cuál es el modelo preferente, el laboral o el funcional?
- 111 ¿Cómo se selecciona al personal laboral?
- 112 ¿Qué es y quién aprueba la masa salarial?
- 114 ¿Cuál es el sistema de fuentes para la regulación de los laborales locales?
- 116 ¿Qué clases de laborales locales existen?
- 118 ¿Qué principios rigen para la selección de laborales?
- 119 ¿Qué papel tienen el contrato de trabajo y el convenio colectivo?

- 120 ¿Hay movilidad para los trabajadores laborales locales?
- 120 ¿Qué peculiaridades hay frente a los trabajadores de cualquier empresa?
- 122 ¿Qué tipos de causas son precisas para despedir?
- 4. 125 Contratación**
- 125 1. Qué es una contratación pública y cómo funciona
  - 125 2. Qué normas debe aplicar el sector público local para contratar
  - 126 3. Cómo se aplica el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público a las entidades del sector público local
  - 127 4. A qué negocios o contratos se aplica la normativa de contratación del sector público
  - 128 5. Cuáles son los tipos de contratos del sector público
  - 129 6. Qué órganos intervienen en la contratación del sector público local
  - 129 ¿Quién tiene la competencia para contratar en los entes locales?
  - 130 ¿Qué es la mesa de contratación?
  - 130 ¿Cómo intervienen el secretario y el interventor de la corporación local?
  - 130 7. Quiénes pueden contratar con el sector público
  - 132 8. Fraccionamiento o fusión de las prestaciones que son objeto de un contrato
  - 133 9. Garantías exigibles en la contratación de los entes locales
  - 134 10. Trámites precisos para la celebración de un contrato del sector público
  - 134 11. Cómo se preparan los contratos del sector público
  - 134 ¿Qué trámites requiere la preparación de los contratos?
  - 136 ¿Qué son los pliegos del contrato?
  - 137 12. Cómo se selecciona al contratista y se adjudican los contratos del sector público

- 137 ¿Cuáles son los procedimientos que pueden usar las entidades locales para adjudicar los contratos?
- 138 ¿Qué publicidad hay que dar a los procedimientos de adjudicación?
- 138 ¿Cómo deben presentarse las proposiciones por parte de los licitadores?
- 139 ¿Cómo se selecciona al adjudicatario?
- 140 ¿Qué sucede si durante la tramitación de una licitación se produce la extinción de una empresa licitadora o candidata?
- 141 ¿Se puede renunciar a la celebración del contrato y/o desistir del procedimiento de adjudicación por parte de la entidad local?
- 141 13. Cuándo se entiende cumplido un contrato del sector público
- 141 ¿A partir de qué momento produce efectos el contrato y en qué momento tales efectos se acaban?
- 141 ¿Pueden prorrogarse los contratos?
- 142 ¿Qué prerrogativas tienen las entidades locales durante la ejecución del contrato?
- 142 ¿Cuándo se entiende cumplido un contrato administrativo?
- 143 ¿Qué consecuencias conlleva el incumplimiento del contratista?
- 144 ¿Quién es responsable de los daños que se produzcan durante la ejecución del contrato?
- 144 ¿Cómo debe hacerse el pago del precio al contratista?
- 145 14. Suspensión de la ejecución de los contratos administrativos
- 145 15. Cesión de los derechos y obligaciones de un contrato administrativo por parte del contratista
- 145 16. Concertación con terceros de la realización de prestaciones de un contrato administrativo por parte del contratista
- 146 17. Modificación de los contratos del sector público
- 147 18. Resolución anticipada de los contratos administrativos

- 147 19. Cuándo es inválido un contrato
- 147 20. Qué especialidades tienen los contratos menores
- 148 21. Cómo se pueden simplificar los procedimientos de contratación pública y reducir los gastos que llevan asociados
- 149 22. Utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contractuales
- 5. 151 Urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente**
- 151 1. Normativa urbanística
- 152 2. Régimen urbanístico del suelo: clasificación
- 152 ¿Qué es el urbanismo?
- 152 ¿Qué es el régimen urbanístico del suelo?
- 153 ¿Cuáles son las clases de suelo y categorías?
- 155 3. Planeamiento urbanístico
- 155 ¿Qué es el planeamiento urbanístico?
- 156 ¿Qué es un plan general de ordenación urbana?
- 158 ¿Qué son los planes de sectorización? (o instrumentos equivalentes previstos por las comunidades autónomas)
- 158 ¿Qué son los planes parciales?
- 159 ¿Qué son los planes especiales?
- 159 ¿Qué son los estudios de detalle?
- 160 ¿Qué son los catálogos de bienes y espacios protegidos?
- 160 ¿Cómo se formalizan y aprueban los planes de ordenación urbanística?
- 161 4. La gestión urbanística
- 161 ¿Qué entendemos por gestión urbanística?
- 163 5. Sistemas urbanísticos de ejecución del planeamiento
- 163 ¿En qué se caracteriza la ejecución del planeamiento por el sistema de compensación?
- 164 ¿En qué consiste un sistema de cooperación?
- 165 ¿Qué es un sistema de expropiación?
- 166 ¿Qué es un sistema de ejecución forzosa?
- 166 ¿En qué consiste la ejecución del planeamiento por un agente urbanizador?

- 166 6. Convenios urbanísticos  
 166 ¿Qué son los convenios urbanísticos?  
 167 7. Licencias urbanísticas  
 167 ¿Qué son las licencias urbanísticas?  
 170 ¿Quién es competente para otorgar licencias?  
 170 8. Disciplina urbanística  
 170 ¿Qué entendemos por disciplina urbanística?  
 172 9. Infracciones urbanísticas y sanciones  
 172 ¿En qué consisten las infracciones urbanísticas?  
 174 ¿En qué consiste una sanción administrativa?  
 175 ¿Quién tiene competencia para sancionar?  
 176 10. Sostenibilidad medioambiental  
 178 11. Anexo normativo
- 6. 187 Los bienes de las entidades locales**
- 187 1. Introducción: el marco legal de los bienes de las entidades locales  
 187 ¿Pueden las entidades locales, a semejanza de los particulares, ser propietarias de bienes?  
 189 Entonces, ¿el régimen jurídico aplicable a los bienes y derechos de las entidades locales es el mismo que se aplica a cualquier particular?  
 190 2. La clasificación de los bienes locales  
 190 ¿Ha establecido la legislación española alguna clasificación de los bienes públicos?  
 190 ¿Qué son los bienes de dominio público?  
 191 ¿Qué clases de bienes de dominio público existen?  
 191 ¿Un bien privado pasa a ser de dominio público simplemente porque la entidad local lo compra o lo recibe a título gratuito?  
 192 ¿Cómo se puede saber, sobre todo cuando se trata de terrenos, hasta dónde llega la propiedad del bien demanial?  
 193 Si lo que caracteriza a un bien demanial es su adscripción a una finalidad pública concreta, ¿qué pasa cuando la entidad local cambia esa finalidad? ¿Y cuando el bien mantiene su destino pero deja de pertenecer a la entidad local para pasar a ser de titularidad de otra entidad local?

- 194 Y si el nuevo destino del bien no es público, entonces ¿qué ocurre? ¿Deja de ser un bien público?
- 194 ¿Qué es un bien patrimonial?
- 195 ¿De qué forma puede adquirir una entidad local un bien patrimonial?
- 196 Determinados bienes patrimoniales se ven sometidos a un régimen jurídico especial en atención a las finalidades específicas que deben cumplir y que se encuentran predeterminadas por ley. En esta situación se hallan los patrimonios municipales de suelo –y en algunas comunidades autónomas también de vivienda–, que se regulan por su legislación específica, en concreto la legislación estatal de suelo y las leyes urbanísticas autonómicas.
- ¿Todos los ayuntamientos deben constituirlos?
- ¿Y qué finalidades concretas tienen atribuidas?
- 198 ¿Qué son los bienes comunales?
- 199 ¿Los bienes comunales pueden perder esa condición? Si es así, ¿en qué casos?
- 199 Los montes vecinales en mano común son una institución regulada en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, del mismo nombre, y en algunos ordenamientos autonómicos (Galicia y Asturias). A primera vista parecen bienes comunales; ¿en verdad lo son?
- 200 3. La utilización de los bienes públicos locales
- 200 ¿Qué uso podemos dar a los bienes de dominio público?
- 200 ¿Qué clases de usos existen en función de la intensidad de esa utilización del demanio?
- 202 En la medida en que el uso privativo de los bienes demaniales es especialmente intenso y, por ello, excluyente, ¿requiere algún título administrativo habilitante de la actuación?
- 203 La distinción entre usos comunes especiales y privativos puede entrañar cierta dificultad. ¿Existe algún criterio que ayude a discernir si estamos ante un uso u otro?
- 204 ¿Qué trámites deben realizarse para obtener una concesión demanial?

- 205 Hemos visto que los bienes patrimoniales no tienen atribuido un destino público concreto. ¿Pueden las entidades locales disponer libremente de ellos con el objeto de enajenarlos?
- 207 Aparte de su venta, ¿los bienes patrimoniales pueden ser objeto de transmisión a particulares?
- 208 Los bienes comunales se distinguen de los demaniales fundamentalmente por la cuestión de su utilización. ¿Qué aprovechamiento tienen los bienes comunales?
- 209 4. El inventario y registro de bienes públicos
- 209 Las entidades locales tienen la obligación de formar inventario de todos sus bienes y derechos (inmuebles, derechos reales, muebles, valores mobiliarios, vehículos...), expresando, para cada uno de ellos, la relación de datos legalmente exigibles. ¿Cómo se materializa este deber?
- 209 Y todos esos bienes, ¿deben inscribirse en el registro de la propiedad?
- 210 5. Prerrogativas de las entidades locales en relación con sus bienes
- 210 Los bienes públicos locales gozan de un completo sistema de principios y reglas exorbitantes de protección, que permite a las entidades locales el ejercicio de potestades de autotulela encaminadas a garantizar la integridad de estos bienes y su permanencia en el ámbito de lo público. Sin embargo, se ha comentado en este capítulo que el régimen jurídico aplicable a los bienes demaniales y comunales les ofrece un blindaje superior al previsto para los patrimoniales. ¿En qué se traduce esta afirmación?
- 211 Con independencia del ejercicio de la potestad sancionadora, el artículo 44 RBEL reconoce un conjunto de potestades a municipios, provincias, islas y demás entidades territoriales que integran la Administración local (investigación, deslinde, recuperación

de oficio y desahucio administrativo) para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo. Estas facultades se pueden hacer extensibles a ciertas entidades no territoriales cuando así lo prevea la legislación autonómica. ¿Cuál es el contenido y alcance de dichas facultades?

215 Complementando las facultades que acabamos de analizar, la legislación prevé el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada en los terrenos colindantes al dominio público. ¿Con qué finalidad?

## **7. 217 Servicios públicos locales**

217 1. Las actividades de servicio de las entidades locales

217 Los ayuntamientos están para servir al ciudadano. ¿Todo lo que hacen son servicios públicos?

218 ¿Qué son las actividades de servicio?

218 ¿Qué son los servicios locales de interés general?

219 ¿Cómo podemos definir el servicio público local?

219 ¿Cuáles son sus características más destacables?

219 2. El catálogo de servicios públicos locales

219 ¿Qué servicios públicos tiene que prestar un ayuntamiento?

221 3. Los servicios mínimos de obligada prestación

221 ¿Existen servicios que se deben prestar obligatoriamente?

222 ¿Qué pasa si un municipio no presta los servicios obligatorios?

222 ¿Se pueden prestar otros servicios si los obligatorios no están suficientemente bien?

222 ¿Qué pasa si un municipio no tiene medios o recursos para prestar algún servicio obligatorio? ¿Qué puede hacer?

223 4. Las formas de gestión de los servicios públicos locales

- 223 ¿Qué son las formas de gestión de los servicios públicos locales?
- 223 ¿Cuáles son las formas de gestión de los servicios públicos locales?
- 224 5. Las formas de gestión directa
- 224 ¿Qué es lo que distingue a las «formas de gestión directa»?
- 225 ¿En qué consiste la «gestión por la propia entidad»?
- 225 ¿Qué es y cómo funciona un organismo autónomo local?
- 226 ¿Qué es y cómo funciona una sociedad mercantil local?
- 227 ¿Qué es y cómo funciona la entidad pública empresarial?
- 227 6. Las formas de gestión indirecta
- 227 ¿Qué es lo que distingue a las «formas de gestión indirecta»?
- 228 Si un ayuntamiento decide aprobar la concesión de un servicio público local, ¿quiere decir que lo privatiza?
- 228 ¿Qué es y cómo funciona la concesión?
- 229 ¿Qué es y cómo funciona la empresa mixta?
- 230 ¿Qué otras formas de gestión indirecta existen?
- 230 ¿Qué pasa con el arrendamiento de servicios?
- 231 7. La elección de las formas de gestión
- 231 ¿Quién y cómo se elige la forma de gestión de un servicio?
- 231 ¿Cuáles son los criterios para la elección?
- 232 ¿Cómo se concretan y plasman estos criterios en cada caso?
- 232 ¿No existen otros criterios?
- 233 8. La iniciativa económica local
- 233 ¿Qué son los servicios económicos?
- 233 ¿Qué tiene que hacer una entidad local que quiera desarrollar una actividad económica?
- 234 ¿Puede una entidad local desarrollar una actividad económica en régimen de monopolio?

- 235 9. Los procedimientos para ejercer la iniciativa económica y para decidir sobre la forma de gestión
- 235 Vistos los criterios y requisitos legales, ¿qué procedimiento detallado se debe seguir para decidir sobre la forma de gestión de un servicio?
- 235 ¿Qué procedimiento debemos seguir para aprobar una forma de gestión directa por la propia corporación o por un organismo autónomo?
- 236 ¿Qué procedimiento debe seguirse para aprobar una forma de gestión directa de derecho mercantil: entidad pública empresarial o sociedad mercantil local?
- 236 ¿Qué procedimiento debemos seguir para aprobar un servicio de gestión indirecta: concesión o empresa mixta?
- 8. 237 Economía, hacienda pública y presupuesto**
- 237 1. Presupuesto
- 237 ¿Qué es el presupuesto?
- 238 ¿Qué son los principios presupuestarios?
- 238 ¿Qué reglas o principios conforman el presupuesto?
- 241 ¿Cuál es el contenido del presupuesto de una entidad local?
- 241 ¿Cuál es el contenido del presupuesto de la entidad local, organismos autónomos y entidades públicas empresariales?
- 241 ¿Qué son las bases de ejecución?
- 242 ¿Qué documentos integrarán el presupuesto?
- 243 ¿Qué documentos integran el presupuesto de las sociedades mercantiles?
- 244 ¿Qué es la estructura presupuestaria?
- 244 ¿Qué es la clasificación por programas?
- 246 ¿Qué es el coste efectivo de los servicios?
- 246 ¿Qué relación guarda con la clasificación por programas?
- 247 ¿Qué es la clasificación económica de gastos?
- 249 ¿Qué es la clasificación económica de ingresos?

- 250 ¿Qué es la clasificación orgánica?  
250 ¿Quién elabora y cómo se aprueba el presupuesto?  
252 ¿Qué es la prórroga presupuestaria?  
252 ¿Cómo se gestiona el presupuesto de gastos de las entidades locales?  
252 ¿Qué es la acumulación de las fases de gasto?  
253 ¿Qué se entiende por autorización del gasto?  
253 Y el compromiso del gasto, ¿qué es?  
253 ¿Qué es el reconocimiento y liquidación de la obligación?  
253 ¿Qué es la ordenación del pago?  
254 ¿Qué es una factura?  
254 ¿Quiénes están obligados a expedirlas?  
254 ¿Qué es una factura electrónica?  
255 ¿Qué es el registro contable de facturas?  
255 2. Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales  
255 ¿Qué informe deben elaborar las entidades locales?  
256 ¿Con qué periodicidad?  
256 ¿Qué gastos se reflejan en él?  
256 ¿Cuál es el periodo legal de pago de las obligaciones comerciales?  
256 3. Periodo medio de pago (PMP)  
256 ¿Qué se entiende como periodo medio de pago?  
256 ¿Puede este indicador tomar valores negativos?  
257 ¿A partir de qué fecha se tendrán en cuenta las facturas para el cálculo del PMP?  
257 ¿Se tendrán en cuenta todas las facturas?  
257 4. ¿Qué es el límite cualitativo y cuantitativo de los créditos?  
257 5. ¿En qué situaciones se podrán encontrar los créditos?  
258 6. ¿Qué es la vinculación jurídica?  
258 7. Modificaciones presupuestarias  
260 8. ¿Cómo se ejecuta el presupuesto de ingresos?  
260 9. Liquidación del presupuesto

- 260 ¿Qué es la liquidación del presupuesto?  
 261 ¿Cuándo se liquida el presupuesto?  
 261 ¿Quién aprueba la liquidación del presupuesto?  
 261 ¿A quién se informa de la liquidación del presupuesto?  
 261 ¿Qué magnitudes se conocen con la liquidación del presupuesto?  
 261 ¿Qué es el resultado presupuestario?  
 261 ¿Cómo se calcula?  
 262 ¿Qué son los remanentes de crédito?  
 263 ¿Qué es el remanente de tesorería?  
 263 ¿Cómo se estiman los saldos de dudoso cobro?  
 263 ¿Qué ocurre si el remanente de tesorería es negativo?  
 263 10. Mecanismo de reducción de deuda  
 264 ¿Cuál será el destino del superávit presupuestario?  
 265 11. Contabilidad  
 265 ¿Cuáles son los fines de la contabilidad pública?  
 265 ¿Qué modelos contables existen?  
 266 ¿Qué es la cuenta general?  
 266 ¿Qué documentos forman parte de la cuenta general?  
 266 ¿Cuál es el proceso de aprobación y remisión de la cuenta general?  
 267 12. Planes económicos de corrección de desequilibrios en las entidades locales  
 267 ¿Cómo podríamos definir estos planes?  
 267 ¿Qué tipos existen?  
 268 13. El control interno y externo de la actividad económico-financiera de las entidades locales  
 268 ¿Qué es el control interno de las entidades locales?  
 268 ¿Cómo se ejerce?  
 268 ¿En qué actuaciones se concreta?  
 269 ¿Qué es el control externo?  
 269 ¿Quiénes son cuentadantes en el ámbito local?

- 269 14. Gestión de la tesorería  
269 ¿Qué fines tiene la tesorería?  
270 ¿Qué es un plan de disposición de fondos?  
270 ¿Qué es un plan de tesorería?  
270 ¿Qué es un pago a justificar?  
271 ¿Qué es un anticipo de caja fija?
- 271 15. Gestión de recursos económicos de las entidades locales  
271 ¿Qué se entiende por autonomía financiera de las entidades locales?  
271 ¿Con qué recursos cumplen sus fines las entidades locales?  
272 ¿Qué se entiende por ingresos de derecho privado?  
272 ¿Cómo se clasifican los tributos locales?  
273 ¿Cómo puede una entidad local exigir un tributo?  
274 ¿Cómo se clasifican los impuestos?  
274 ¿En qué se diferencian las tasas, los impuestos y las contribuciones especiales?  
275 ¿Cómo participan las entidades locales en los tributos del Estado?  
275 ¿Qué requisitos tienen las subvenciones recibidas por las entidades locales?  
275 ¿Qué son los precios públicos?
- 276 16. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera  
276 ¿Cómo se instrumentan la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera?  
276 ¿Qué es el equilibrio o superávit presupuestario?  
276 ¿Cómo se mide?  
277 ¿Qué es la regla de gasto?  
277 ¿Cuándo se tendrá en cuenta?  
277 ¿Cómo se calcula?  
278 ¿Qué es la sostenibilidad financiera?
- 278 17. Endeudamiento en las entidades locales y principio de prudencia financiera  
278 ¿Qué finalidad tiene el endeudamiento a corto plazo?

- 278 ¿Qué órgano es el competente para concertar operaciones de crédito a corto plazo, y con qué límite?
- 279 ¿Qué finalidad tiene el endeudamiento a largo plazo?
- 279 ¿Qué órgano es el competente para concertar operaciones de crédito a largo plazo, y cuáles son los requisitos?
- 280 ¿Qué es el principio de prudencia financiera?
- 281 18. Subvenciones públicas
- 281 ¿Qué son las subvenciones públicas?
- 281 ¿Qué es el plan estratégico de subvenciones?
- 281 ¿Cómo se justifican por los perceptores las subvenciones recibidas?
- 282 ¿En qué plazo?
- 9. 283 Diputaciones provinciales**
- 283 1. La actividad de las diputaciones provinciales
- 283 ¿En qué consiste ese «núcleo mínimo competencial» de las provincias?
- 284 ¿Cuáles son las características de la nueva regulación de las diputaciones provinciales?
- 286 2. La incidencia de las nuevas competencias propias de las diputaciones provinciales en los pequeños municipios
- 286 ¿Cómo se configura la competencia propia provincial en materia de administración electrónica?
- 287 ¿En qué medidas se puede traducir la competencia propia provincial en materia de administración electrónica?
- 288 ¿Cómo se articula la competencia propia provincial en materia de contratación centralizada?
- 289 ¿Cuáles son los casos de prestación sustitutoria de servicios?
- 289 3. La cooperación provincial
- 289 ¿A través de qué organismo de la diputación se articula la cooperación provincial?
- 290 ¿Cuáles son las funciones de cooperación provincial?

- 291 ¿Cuáles son las medidas de cooperación jurídica que pueden adoptar las diputaciones provinciales?
- 291 ¿Cuáles son los instrumentos de cooperación técnica que desarrollan las diputaciones provinciales?
- 292 ¿Cuáles son las funciones de cooperación económica que desempeñan las diputaciones provinciales?
- 293 ¿En qué consiste la garantía de la prestación de las funciones propias de fe pública y asesoramiento legal preceptivo que se atribuye a las diputaciones provinciales?
- 294 4. La coordinación provincial
- 294 ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación de servicios mínimos obligatorios por las diputaciones provinciales?
- 295 ¿Cómo funciona el coste efectivo de los servicios en el ámbito de la coordinación por las diputaciones provinciales?
- 295 ¿Cómo incide el «coste efectivo de los servicios» en la relación entre las diputaciones provinciales y los municipios de su ámbito territorial?
- 297 5. Los planes provinciales
- 297 ¿Cuál es el objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal?
- 297 ¿Quiénes pueden ser beneficiarios de las subvenciones?
- 297 ¿Cuál es la cuantía de la subvención estatal de estos planes?
- 298 ¿Cuándo ha de aprobarse el plan y cuál es su plazo de presentación?
- 298 ¿Cuáles son las novedades con relación al contenido de los planes provinciales?
- 298 6. La actividad provincial en la legislatura 2015-2019



En el mismo momento en que desde la *Fundación Democracia y Gobierno Local* decidimos elaborar la presente **Guía del concejal** tuvimos algunas cosas claras, y, entre ellas, que debía tratarse de un documento eminentemente práctico y útil para quienes eran sus principales destinatarios: los concejales electos que iban a asumir la responsabilidad de gobierno u oposición en los miles de ayuntamientos de toda España. Había que huir, por tanto, del «academicismo», y centrarse en la «funcionalidad».

El reto estaba en poner en práctica un ejercicio de empatía. Había que situarse en la piel de un «concejal tipo», sin específicos conocimientos técnicos, que afronta con buen ánimo su tarea, deseoso de poner en práctica sus ideas o compromisos, pero que, al mismo tiempo, comienza a plantearse dudas o cuestiones sobre la organización y funcionamiento de la institución, el personal que presta sus servicios en ella, la legalidad de los contratos, la compleja ordenación urbanística, las competencias, el presupuesto y la hacienda local, etc.

Lógicamente, los concejales no están solos, pues cuentan para el ejercicio de su labor con la imprescindible asistencia de cuerpos técnicos de funcionarios especialmente cualificados, como son los secretarios, interventores y tesoreros de Administración local. Sin embargo, como es lógico, es deseable que, por sí mis-

mos, tengan unos conocimientos básicos sobre cómo se organiza y funciona un ayuntamiento, qué significado tiene el lenguaje jurídico y administrativo, no siempre fácil de entender, qué pueden y qué no pueden hacer, es decir, cuáles son las competencias municipales, qué servicios públicos han de prestar obligatoriamente y cómo, etc.

Los concejales saben que su misión es satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, y para ello necesitan adquirir, si es que no los tienen ya, determinados conocimientos.

Pues bien, con esta **Guía** es precisamente eso lo que perseguimos: resolver, de manera breve, clara y sencilla, aquellas dudas que previsiblemente a cualquier «concejal tipo» podrían surgirle en el ejercicio cotidiano de su función.

La sistemática de la Guía responde a una clasificación material en la que se encuadran la mayor parte de las cuestiones que hay que afrontar en la gestión municipal, desde las internas a la propia organización y su funcionamiento, pasando por las que tienen que ver con el personal, funcionarial o laboral, que presta servicios en ella, la contratación, el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente, los bienes de las entidades locales, los servicios públicos locales y la economía, la hacienda pública y los presupuestos, hasta llegar a las diputaciones provinciales, que, sobre todo en el caso de los pequeños y medianos municipios, cumplen un papel de asistencia y cooperación esencial para los mismos.

Dentro de cada epígrafe se han formulado aquellas preguntas que cabe imaginar que un «concejal tipo» se puede plantear, procurando ofrecerles una respuesta directa e igualmente sencilla. Eso conlleva el riesgo de que se pierdan por el camino matices, pero nos pareció preferible supeditar la problematización a la claridad y la sencillez. Al fin y al cabo, no se trata de un libro doctrinal, en el que sí tendrían cabida reflexiones de ese tipo, sino de una guía de carácter esencialmente práctico.

Para su elaboración, contamos con la participación de destacados especialistas provenientes de diferentes ámbitos profesionales (Universidad, Administración local –provincial y municipal– y Administración General del Estado):

**Fernando García Rubio**, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos.

**Judith Gifreu Font**, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona.

**Juan Carlos Gris González**, secretario general de la Diputación de Zamora.

**Valentín Merino Estrada**, secretario general del Ayuntamiento de Valladolid.

**Enrique Orduña Prada**, vocal asesor de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (MINHAP). Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Martín Serván Corchero**, director del Área de Economía de la Diputación de Badajoz.

**José Luis Vicente Palencia**, en la actualidad consultor de Administración Local y Comunicación Política, y que ha sido director de Relaciones Institucionales de SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo, del Ministerio de Fomento, y concejal de ayuntamiento.

A todos ellos queremos manifestarles nuestra sincera gratitud por el excelente trabajo que han desempeñado, dentro de unos plazos ciertamente ajustados.

\*\*\*\*\*

En este comienzo de una nueva etapa del municipalismo español, la *Fundación* quiere contribuir por medio de esta **Guía del concejal** a facilitar la actividad de quienes ostentan la alta responsabilidad de representarnos en el nivel de gobierno y administración que se ocupa de la gestión de las cuestiones que nos son más cercanas. Confiamos en que así sea.

**JOSÉ LUIS MORENO TORRES**

*Gerente de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

**ANTONIO ARROYO GIL**

*Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local*



Tras las pasadas elecciones municipales celebradas el 24 de mayo, las/os concejales electos asumen sus tareas de gobierno y, en su caso, oposición, en todo el territorio nacional. En algunos casos no es la primera vez, pero en otros muchos sí lo es. No puede extrañar, por eso, que a la hora de enfrentarse a las muchas exigencias de la política local, la más próxima o cercana a los ciudadanos, surjan dudas sobre los más variados aspectos. Alguien lo dijo y tenía razón: gobernar no es fácil.

No, gobernar (bien) no es fácil, aunque sea (siempre) necesario y (habitualmente) apasionante. Sí, apasionante, porque... ¿a qué otra mejor cosa puede aspirar una persona comprometida con la cosa pública, con el bien común, que a participar en el gobierno de su pueblo o de su ciudad? Quienes hemos tenido la fortuna de poder hacerlo, desde el gobierno o desde la oposición, que, por cierto, tan importante función cumple para que la gobernanza del municipio discurra por un buen camino, somos conscientes de la gran responsabilidad, pero también del inmenso orgullo que ello representa.

En estos tiempos que corren, en que la sospecha se asienta sobre quienes decidén dedicarse a los asuntos públicos asumiendo cargos de responsabilidad, merece la pena más que nunca reivindicar la labor, generosa y desinteresada,

de esos miles de concejales de toda España que acaban de ser elegidos por sus vecinos para dirigir los designios de su municipio, en la mayoría de los casos de manera completamente gratuita, pues no obtienen remuneración alguna por ello.

Es precisamente en esos concejales en quienes mejor se personifica el modelo de persona con conciencia de que los asuntos públicos no son cuestión de unos pocos «profesionales de la política», sino de todos, porque a todos afectan. Y es de esa conciencia de donde nace el compromiso, el paso hacia delante, para asumir responsabilidades públicas, aun a sabiendas de que habrá mucho que sacrificar por el camino, porque, ya lo sabemos, gobernar no es fácil.

Y porque somos plenamente conscientes de esta dificultad, desde la *Fundación Democracia y Gobierno Local* hemos decidido acometer esta empresa: elaborar una guía sencilla, clara y, sobre todo, útil, para que nuestros concejales puedan resolver sus dudas a la hora de cumplir con su función.

Es esta una nueva contribución de la *Fundación* a lo que constituye su auténtica razón de ser desde hace ya trece años: en tanto que entidad patrocinada por más de veinte Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares), la Fundación aspira a coadyuvar a que el gobierno y la administración municipales y provinciales se desarrollen del mejor modo posible, adecuándose a los nuevos tiempos.

Con esta **Guía del concejal** pretendemos, en efecto, poner en manos de nuestros concejales un instrumento útil para el mejor desempeño de sus tareas públicas, facilitándoles un acceso ágil a una información básica y esencial que les podrá ser de gran ayuda a la hora de concebir, diseñar y ejecutar las políticas públicas de su preferencia, siempre dentro del inexcusable respeto a la legalidad vigente.

Creemos que esa es la mejor contribución que se puede hacer en este momento en que comienzan a andar los nuevos Gobiernos municipales forjados a partir de las pasadas elecciones, porque son muchos los deseos, aspiraciones y, en definitiva, confianza depositada en ellos por parte de la ciudadanía, que no se puede defraudar.

Si la democracia empieza siempre desde abajo, resulta evidente que la democracia local constituye el basamento sobre el que se asienta el gran edificio de varios niveles que encuentra su fuente de inspiración y referencia principal en la Constitución de 1978.

Pero la democracia nunca es una obra acabada, antes bien, se encuentra en permanente estado de construcción. De ahí que sea bienvenido todo esfuerzo que, como esta **Guía del concejal**, aspira a seguir perfeccionando esa gran obra, mediante el apoyo, en este caso, a quienes desde sus respectivas posiciones ostentan el honor y la responsabilidad de ser los representantes públicos más cercanos a quienes son los verdaderos protagonistas de esta historia: las/os ciudadanas/os que habitan cada pueblo y cada ciudad de nuestro país.

**JOSÉ LLOBET NAVARRO**

*Diputado delegado para las Relaciones con la  
Fundación Democracia y Gobierno Local.  
Diputación de Barcelona*



## 1. INTRODUCCIÓN

De los diversos niveles territoriales que la Constitución española de 1978 reconoce para la organización territorial del Estado, el nivel municipal es considerado por el artículo 1.º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el nivel básico, siendo el primer nivel de Administración generalizado a todo el Estado y en todas las comunidades autónomas, y el que más cercano está a los ciudadanos.

En ese sentido, el artículo 140 de la propia Constitución encomienda el gobierno de los citados municipios a los alcaldes y concejales, elegidos por los ciudadanos, siendo su elección a través de los procesos electorales municipales que se celebran el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, mediante los cuales se renueva la representación municipal en todo el territorio nacional.

Con el referido motivo de las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015, la Fundación Democracia y Gobierno Local edita un libro con el propósito de introducir a los nuevos cargos electos municipales en la realidad municipal, de carácter complejo, tanto político como administrativo; o, en el caso de los concejales ya experimentados, con el de permitirles conocer las diversas modificaciones legales fundamentales a que deben de hacer frente en su gestión diaria, ya sea de gobierno o de oposición.

El objeto del presente trabajo es iniciar dicha labor, introduciendo a los cargos electos municipales en el contexto de su labor cotidiana en el mandato 2015/2019, en las principales materias a que debe hacer frente cualquier cargo electo municipal. Así, pretendemos desarrollar una labor didáctica breve en forma de guía que haga accesible para cualquier tipo de cargo electo, independientemente del tamaño del municipio, su actividad profesional y formación personal, su labor cotidiana de carácter municipal.

Debemos señalar que es imprescindible no olvidar que los municipios, además de ser un gobierno local, son fundamentalmente una administración que se encarga de prestar servicios a los ciudadanos.

### **¿Cuál es el límite para la actuación de los municipios?**

Es la obligación de someterse, como todas las Administraciones, conforme a los principios recogidos en los artículos 9.º y 103.1 de la Constitución de 1978, al denominado principio de legalidad, esto es, a la actuación conforme a la ley en sentido amplio (es decir, leyes más reglamentos) en cuanto al condicionamiento de sus actos y acciones en todo momento.

Ahora bien, con el solo respeto a ese principio de legalidad, los municipios están dotados de autonomía para la gestión de los intereses que les son propios.

### **¿Dónde se recoge la autonomía de los municipios?**

Tiene expreso reconocimiento recogido en el artículo 140 de la Constitución y especificado por toda la jurisprudencia constitucional reiteradamente, desde el año 1981 hasta la más reciente actualidad. Por tanto, los alcaldes y concejales son tan solo los responsables de su actuación ante la ley, esto es, ante los tribunales de justicia, sin que quepa ningún tipo de control administrativo de oportunidad sobre sus actuaciones, salvo en aquellos supuestos de grave perjuicio para el interés nacional que la propia Constitución y en concreto la Ley de Bases del Régimen Local recogen, con la disolución de las corporaciones locales por parte de acuerdo del Consejo de Ministros, circunstancia que tan solo ha acontecido en una única ocasión (la del municipio de Marbella) desde las primeras elecciones democráticas municipales el 3 de abril de 1979.

### **¿Dónde se recoge el sistema institucional y competencial del régimen local español?**

A nivel constitucional está previsto en los artículos 140 a 142 de la Carta Magna de 1978, y se desarrolla por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

del Régimen Local, y el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

### ¿Puede la amplia autonomía local ser hoy precisada?

Sí, en relación con la redacción, después de agosto de 2011, del artículo 135 de la Constitución, y la ulterior Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establecen controles y autorizaciones de la Administración de tutela financiera (Estado y comunidades autónomas, dependiendo de los diferentes estatutos).

La referida autonomía local está expresamente recogida por los artículos 137 y 140 de la Constitución, y refrendada a nivel internacional por la Carta Europea de Autonomía Local del año 1985, que España ratificó expresamente y asumió como parte de su ordenamiento desde 1987. En ese sentido, como ya indicamos, el Tribunal Constitucional ha garantizado dicha autonomía en diversos pronunciamientos, en especial en sus sentencias 4/1981 y 214/1989, trasladando a nuestro ordenamiento una doctrina que, con origen alemán, es denominada de «garantía institucional», esto es, que los ayuntamientos como entes autónomos tienen garantizada su existencia a nivel constitucional, así que los legisladores, en su caso el Estado a través de las Cortes, o las diversas asambleas legislativas de las comunidades autónomas, no pueden hacer desaparecer y restringir un ámbito competencial mínimo, debiendo las leyes que lo regulen respetar ese núcleo esencial de competencias. Así, podemos destacar, en lo que respecta al régimen local, fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, estatal, y las leyes de Administración local de las diferentes comunidades autónomas, como normas garantizadoras de dicha autonomía.

### ¿Ha sido modificada la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local?

En numerosas ocasiones, siendo las modificaciones más importantes las realizadas por las leyes 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas; 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

## ¿Junto a la legislación básica estatal existen otras normas reguladoras?

Ahora bien, sin perjuicio de esa determinación básica estatal que se realiza al amparo del título competencial recogido en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, lo cierto es que el hecho autonómico, plasmado en el título VIII de la propia Constitución, establece un ámbito competencial para las comunidades autónomas en relación con el régimen local que ha sido específicamente ampliado por las reformas de los estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón (aprobados respectivamente por las leyes orgánicas 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), y, en menor medida, Castilla y León (aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), que suponen unas limitaciones –como posteriormente señalaremos– para las posibilidades reformadoras del legislador estatal, al menos en el sistema actual establecido por la interpretación del Tribunal Constitucional de dichos títulos competenciales.

Cabe preguntarse:

## ¿Qué es la autonomía?

No es obviamente soberanía e independencia, sino una capacidad para gestionar los asuntos que son propios en una comunidad política –en este caso los ayuntamientos– que, a su vez, tiene –según la doctrina– cuatro vertientes:

- a) En primer lugar, la referida gestión de un ámbito de asuntos que son propios, que es lo que conocemos como competencias, esto es, las capacidades para gestionar, disponer o regular y actuar en cada una de las materias sobre las cuales se tiene esa función.
- b) La igual capacidad para elegir y, en su caso, destituir a sus dirigentes, bajo la propia responsabilidad de ese colectivo, lo que supone la elección en el caso municipal por sufragio universal de los representantes municipales, y la posibilidad de sustituir estos, mediante los mecanismos que prevé, en este caso, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, que son la moción de censura y la cuestión de confianza, siendo tan solo los responsables locales responsables políticamente ante dichos representantes de la ciudadanía, sin perjuicio de las

facultades jurisdiccionales a que nos hemos referido brevemente con anterioridad.

- c) El tercero de los aspectos para consignar una autonomía, en este caso una autonomía local, es la capacidad de esta para dictar normativa (esto es, regular los aspectos de su competencia), que en el ámbito local es de carácter menor que en las otras autonomías territoriales españolas, que son las comunidades autónomas, puesto que carece de potestad legislativa, pero no de potestad reglamentaria, puesto que los ayuntamientos en menor medida y otras entidades locales están dotados de potestad reglamentaria, conforme recoge el artículo 4.<sup>º</sup> de la LRBRL, y pueden aprobar normas que, supeditadas a las leyes, desarrollen los conceptos de estas en cada municipio conforme a sus determinaciones específicas e idiosincrasias, las denominadas ordenanzas.
- d) Finalmente, un carácter esencial de la autonomía es la capacidad para obtener y gastar, conforme a su libre albedrío, unos recursos propios que son, en el caso municipal, los tributos municipales, que son dispuestos conforme a su propia capacidad de organización en cuanto al gasto, mediante los presupuestos municipales, debiendo supeditarse al principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, por lo que en ese sentido existen algunos controles para verificar el cumplimiento de esas cuestiones, por parte de las Administraciones de «tutela financiera», el Estado o las comunidades autónomas que gozan de dichas competencias.

Así, partiendo de esa autonomía, y de los principios constitucionales anteriormente referidos, las entidades locales en general y los municipios en particular tienen que ajustarse a un régimen jurídico concreto que es el que se determinará a su vez por el Estado en su conjunto, en cuanto a los conceptos básicos o principios generales de su regulación, contenidos –conforme se desprende del principio del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Carta Magna– en la actual LRBRL y otras normas de igual rango básico, o las que les sustituyan en un futuro, y a las diferentes comunidades autónomas, conforme a las competencias que han asumido los estatutos, sobre desarrollo de dichas bases del régimen jurídico local, mediante las leyes propias de la comunidad correspondiente.

Dicha doble legislación (Estado y comunidad autónoma) en cuanto al régimen jurídico de la Administración local hay que complementarla con la de los diversos sectores de la actividad municipal (cultura, deportes, urbanismo, servicios sociales, medio ambiente, etc.), que deben regularse por las leyes estatales y/o autonómicas.

micas, dependiendo del titular de la competencia y de la intensidad de esta, ya sea básica o plena, en cuanto al Estado, ya sea de desarrollo o exclusiva, en cuanto a las comunidades autónomas, determinándose en las leyes autonómicas y estatales reguladoras de cada materia las correspondientes funciones municipales, y la intensidad o capacidad de los ayuntamientos en esas materias. Este régimen, denominado régimen jurídico bifronte, es especialmente importante en el ámbito local, puesto que determinará a qué legislación estatal y de las diversas comunidades autónomas deben acogerse los municipios.

### ¿Qué es la competencia?

Por competencia se conoce la capacidad para conocer sobre un asunto por parte de un ente administrativo (ayuntamiento, comunidad autónoma, Estado, etc.). Las funciones concretas pueden ser de muchos tipos: exclusivas –lo que implica todas las capacidades, incluyendo las legislativas–, compartidas, concurrentes, etc. Las entidades locales tienen solo capacidad ejecutiva y de desarrollo reglamentario (las ordenanzas locales) en aquellas materias que el Estado y las comunidades autónomas les confieren, y con el límite de las leyes.

Debemos destacar en relación con la asignación de competencias que estas deben estar expresamente cerradas, no solo en las materias sino en la extensión y concreción de las mismas, sobre todo a los efectos de la contención del gasto previsto, por mandato constitucional, tras la reforma del artículo 135 de la Carta Magna (según el cual las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario); por lo tanto, con el actual nivel de ingresos y endeudamiento de las corporaciones locales, cualquier alteración competencial que suponga la obligación de utilizar mayores medios humanos, financieros o materiales puede hacer inviable el ejercicio de esa competencia.

Esto implica que el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, deberá circunscribirse al ámbito y funciones establecidos por la legislación básica a la hora de concretar no solo las competencias que sus títulos competenciales desarrollen en favor de los municipios, sino también el mantenimiento de un concreto haz de funciones específicas.

Otra cuestión de carácter técnico a precisar es el hecho de que las competencias propias de las entidades locales quedan, como ya hemos señalado anteriormente, remitidas a las legislaciones estatal y autonómica, y en aquellos supuestos en los que existe una competencia compartida, en tanto en cuanto la legislación básica corresponde al Estado y la legislación de desarrollo a las entidades locales, se re-

coge en el artículo 2.2 de la LRBRL: «Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen», habiendo señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989 que las leyes básicas deben decir «qué competencias corresponden en una materia compartida con las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía». En cualquier caso, el ejercicio de las competencias quedará siempre sometido a la voluntad y capacidad autónoma de las entidades locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Ley de Bases, circunstancia esta que no debe verse alterada por la determinación de autonomía local del artículo 140 de la Constitución.

Ello implica la existencia de una capacidad legal, convertida a la hora de la determinación de las competencias entre el legislador básico estatal y el legislador autonómico, en materias donde pueden generarse competencias concurrentes entre los títulos básicos estatales y los títulos competenciales de desarrollo de esa legislación básica de las comunidades autónomas.

Por tanto, en cualquier caso, entendemos que la concreción de las competencias locales está absolutamente dispersa entre la multitud de leyes sectoriales, estatales y autonómicas correspondientes, concretándose en las leyes respectivas sin existir más que una lista genérica en la LRBRL, circunstancia que se ve empeorada por la concreción que siguen realizando las leyes de régimen local de las comunidades autónomas, que han sufrido reformas estatutarias en el periodo 2006-2008, singularmente la Ley de autonomía local de Andalucía 5/2010, de 11 de junio.

### ¿Las competencias implican servicios?

Debe precisarse, en relación con el ámbito competencial de las entidades locales, la distinción entre servicios de carácter obligatorio y competencias que se recogen en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases, en tanto en cuanto las competencias que deben prestar los municipios quedan remitidas por la especificación del punto 3 del artículo 25 de la LRBRL a la ley, ya sea estatal o autonómica, dependiendo de los títulos competenciales existentes para cada una de las materias, mientras que los servicios públicos y obligatorios quedan especificados en el artículo 26 de la citada Ley por ámbitos poblacionales, para todos los municipios, para los de más de 5000, para los de más de 20 000 y para los de más de 50 000 habitantes.

La titularidad del servicio implica al menos una competencia de carácter estacional o de actividad en relación con la materia, pero no necesariamente una competen-

cia reglamentaria sobre ese ámbito, puesto que nuevamente nos encontramos una remisión a la legislación estatal o autonómica en la materia.

### ¿Dónde se recogen las competencias locales?

El actual marco jurídico de competencias locales se estructura mediante una concreción genérica de materias en las cuales pueden ejercer las entidades locales competencias, previstas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y una remisión a la legislación sectorial tanto de carácter estatal como autonómico para la definición concreta de las competencias en cada una de esas materias, con la intensidad y funciones a ejercer por las entidades locales.

Junto a dicha determinación nos encontramos que, por su parte, el artículo 26 de la LRBRL establece unos servicios mínimos obligatorios según tamaño de la población para los municipios, que deben prestar hacia sus vecinos, y el artículo 86.2 establece por su parte algunas materias que se pueden solo ejercer por las entidades locales en régimen monopolístico por sí o mediante gestión indirecta del servicio, lo cual implica una reserva de competencia absoluta de ejercicio.

Este marco competencial se veía hasta la LRSAL complementado con la cláusula general de prestación de servicios por parte de las entidades locales, cláusula general del propio artículo 25.3 y del artículo 28 de que las entidades locales pueden prestar cuantos servicios redunden en beneficio de la comunidad local; ha supuesto, junto a delegaciones, encomiendas de gestión y utilización de ámbitos difusos en cuanto a la detención de la competencia, una pluralidad de actuaciones administrativas en materias determinadas, y un ejercicio por parte de las entidades locales con carácter generalizado de funciones, que o bien no son propias o bien carecen de medios financieros adecuados, necesarios para la prestación del servicio.

En ese sentido la crisis económica generalizada y la necesidad de incorporar a la actuación administrativa local y autonómica, así como a la Administración General del Estado, por supuesto, el principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, han hecho necesario redefinir y clarificar las competencias de cada una de las entidades, y por tanto de las entidades locales, que aquí nos corresponden. Para esa redefinición competencial debemos señalar diversos ámbitos normativos, y así, en primer lugar, la ya indicada Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que en base al principio del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y en este

caso de las Administraciones Públicas locales, habilita al Estado para regular dichas determinaciones competenciales, circunstancia esta que a su vez debe ser cumplimentada por las determinaciones que en materia de competencias realice cada una de las comunidades autónomas, conforme a los títulos competenciales estatutarios por ellas detentados sobre las distintas materias sectoriales, e incluso sobre el desarrollo de las bases de régimen local o el régimen local, en los términos de los estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana, con sus respectivas legislaciones, u otras comunidades autónomas.

### ¿Cuáles son las competencias propias?

Son las expresamente previstas por la LRBRL u otras leyes. Será la ley –estatal o autonómica– correspondiente la que «determine» las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y las demás entidades locales territoriales. Es cierto que la Constitución solo garantiza la autonomía para la gestión –y no para la disposición o normación– de los intereses respectivos, y que estos además ni siquiera se inducen del texto constitucional, pero llamar «propias» a competencias que son realmente «atribuidas» por un poder público ajeno también puede resultar cuestionable.

En cualquier caso, la LRBRL confirma que estas competencias «propias» se ejercerán en régimen de autonomía (administrativa) y bajo la propia responsabilidad, aunque atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. No hay, pues, autonomía decisional absoluta ni capacidad de disposición, pero sí de gestión o ejecución de las mismas por parte de los entes titulares. Es claro que el carácter «propio» de la competencia no impide de hecho su compartición con las demás instancias territoriales de poder público, ni que su ejercicio esté condicionado por normas autonómicas o estatales –según la competencia sectorial correspondiente–.

El artículo 25.2 LRBRL viene a reseñar, como se sabe, estas competencias propias para los municipios. Estos deben ejercer, en todo caso, como competencias propias, funciones en las materias enunciadas. Pero «necesidad» no significa ni «obligatoriedad» ni «disponibilidad plena». Tal ejercicio habrá de hacerse en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas (según la distribución material de competencias), lo que comporta no solo, e indistintamente, un margen lógicamente estrecho de gestión, y en el fondo de «innovación política», sino el propio carácter dispositivo de las competencias en las que –a iniciativa externa– se desagregarán las materias tasadas. La «integración sustantiva» del artículo 25.2 LRBRL queda pues remitida a lo que determine la legislación

–general o sectorial– correspondiente. Y precisamente por ello, entendemos que el artículo 25.2 LRBRL no es un artículo de «máximos», en el sentido de enunciar taxativamente las únicas «materias» sobre las que los municipios pueden tener competencias.

La nueva redacción del artículo 25.1 LRBRL, al suprimir la posibilidad de los municipios –para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias– de promover –ni siquiera antes se hablaba directamente de «prestar»– «todas» las actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, «en los términos previstos en este artículo» (cláusula final que limitaba, y sigue limitando de hecho, la posible expansividad «material» de la primera parte del precepto), y la propia supresión del artículo 28 LRBRL, pudieran hacer pensar en el carácter limitativo de las materias enunciadas a continuación en el artículo 25.2 LRBRL.

El apartado tercero de este artículo 25 vuelve a insistir en que las competencias propias se determinan por ley, añadiéndose ahora la necesidad de evaluación de la conveniencia de la implantación de los servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, a través del acompañamiento de una «memoria económica» (artículo 25.4 LRBRL).

### **¿Qué son las competencias delegadas?**

Son aquellas que de titularidad del Estado o las comunidades autónomas son transmitidas para su ejercicio en las condiciones de un acuerdo de «delegación», no hay atribución de la titularidad –aun por derivación–, sino solo una habilitación para su desarrollo. La delegación intersubjetiva de la gestión de una competencia comporta solamente la traslación de las funciones de desarrollo, no de la titularidad de la misma.

Las competencias delegadas han de ejercerse en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación que corresponda, y ya no es solo que «puedan» prever técnicas de dirección y control, sino que aparentemente será obligatorio que las incorporen, y no solo de oportunidad, sino también de «eficiencia» (nuevo artículo 7.3 LRBRL). La LRSAL elimina también de este punto la referencia anterior de que a pesar de tratarse de competencias ajena habría de respetarse la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local encomendada, lo que plantea, una vez más, la posible afeción al núcleo básico de la autonomía local (en este caso organizativa) del ente local, y, correlativamente, la cuestionable posibilidad de que el acuerdo o disposición de delegación llegue incluso a «con-

dicionar» las fórmulas o instrumentos de gestión a utilizar para su materialización efectiva.

Además, la delegación de competencias debe ajustarse ahora, indefectiblemente, a los límites y requisitos marcados por el nuevo artículo 27 LRBRL.

El ámbito temporal de vigencia de la delegación también se acota ahora en la Ley. Su duración deberá fijarse en la disposición o acuerdo de delegación, pero «no podrá ser inferior a cinco años», con lo que se pretende dotar a este mecanismo de cooperación interterritorial de una cierta estabilidad y permanencia, y por ende, aunque no se diga expresamente, de un cierto «rendimiento o aprovechamiento», no solo económico.

Tampoco basta ahora con señalar los medios personales, materiales y económicos que han de acompañar a la transferencia del ejercicio de las competencias, sino que debe acreditarse que la fórmula no habrá de suponer un mayor gasto para las Administraciones Públicas implicadas.

La delegación funcional deberá acompañarse en todo caso de una memoria económica donde se justifiquen los principios de eficiencia, simplificación y sostenibilidad financiera, y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que en ningún caso –se insiste– ello pueda conllevar un mayor gasto de las mismas (artículo 27.1 *in fine* LRBRL).

El tercer apartado del artículo 27 LRBRL introduce ahora, con efectos expositivos, alguna de las competencias «delegables» por parte del Estado y las comunidades autónomas. La LRBRL no se limita, de nuevo, a la ordenación formal y básica de una figura, sino que intenta una cierta regulación material, pero que lógicamente habrá que cohonestar, para su viabilidad, con el propio esquema sectorial de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (de hecho, la mayor parte de las competencias enunciadas parecen competencia autonómica). Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas –pero en este segundo caso, no porque lo diga la LRBRL, sino por ser directamente titulares de dichos ámbitos competenciales– pueden delegar, siguiendo criterios homogéneos, alguna de las competencias o materias (por ejemplo, protección del medio natural o promoción y gestión turística) enunciadas, de forma no cerrada ni taxativa.

Entonces, ¿el resto de posibles materias y actos de delegación no han de buscar estos objetivos? Entendemos que la utilización de fórmulas rituales y casi tauma-

túrgicas, y el abuso de las referencias salvíficas principales y ambiguas, conducen, a veces, en el contraste analítico de las normas, a confusas interpretaciones –y, en segundo plano, a un cuestionamiento constante de muchas de las previsiones legales por parte de los operadores jurídicos–. Además, llama bastante la atención que una de las finalidades de la delegación de «estas» competencias sea la de incrementar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, en tanto que, siendo competencias ajenas, y habiéndose perdido la «potestad de autoorganización» por parte de los entes locales para su desarrollo (nuevo artículo 7.3 *in fine* LRBRL), la conformación real y materialización de las fórmulas y medios de ejercicio sigue correspondiendo, en principio, y salvo el alcance que pueda tener el convenio de delegación, a la Administración superior delegante.

En cualquier caso, y sin enumerar el listado abierto de materias contenido en el artículo 27.3 LRBRL, sí es reseñable su «proximidad» a alguna de las «competencias propias» del artículo 25.2 LRBRL («prestación de servicios sociales», como competencia delegable, y «evaluación e información de situaciones de necesidad social», como competencia propia; o «vigilancia y control de la contaminación ambiental», como competencia delegable, y «protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas», como competencia propia), lo que demuestra la difusa línea de separación entre ambas categorías, en su ambigua configuración legal, tras la LRSAL.

Termina el nuevo artículo 27 LRBRL señalando que la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la oportuna financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El precepto es claro, en el intento de evitar el ejercicio –y coste– de competencias ajenas, sin la debida cobertura presupuestaria.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante, facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que esta tenga con aquella, siendo además el incumplimiento de estas obligaciones financieras por parte de la Administración delegante una de las causas expresamente previstas por la Ley para posibilitar la renuncia a la delegación (las demás causas de revocación o renuncia deberán establecerse expresamente en el acuerdo o disposición de delegación, y acordarse por el pleno de la correspondiente entidad local, previéndose también en los casos de imposibilidad de su desempeño por parte de la Administración delegada, por circunstancias sobrevenidas, con justificación suficiente y con posible menoscabo del ejercicio de las –prioritarias– competencias propias).

## ¿Cuáles y qué son las «competencias impropias»?

Todas aquellas competencias que no son delegadas y que no están expresamente previstas por las leyes son las denominadas competencias impropias, que se corresponden con las funciones ejercidas sin atribución expresa competencial en base a la decisión política de satisfacer necesidades ciudadanas no atendidas.

Parece claro que esta conceptualización negativa y residual, adecuada seguramente a la pretendida visión restrictiva sobre las mismas, no aporta la claridad de partida deseable para el discernimiento del propio concepto y la subsiguiente clarificación del «margen competencial» de maniobra del que pueden seguir disponiendo, aun con nuevas y más intensas restricciones, los entes locales.

## ¿Cuáles son las condiciones para su ejercicio?

Sobre la base de una redacción claramente restrictiva, señala el nuevo artículo 7.4 LRBRL que las entidades locales «solo» podrán ejercer estas competencias «distintas» cuando se acrediten, de forma acumulada, las siguientes condiciones:

- **Equilibrio financiero-presupuestario:** la asunción de competencias impropias no puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. No hay, por tanto, una prohibición absoluta de partida, sino en función del «riesgo» de la producción de estos efectos, que además hay que referir al conjunto de la Hacienda local, y no al análisis de la competencia en concreto (por tanto, teóricamente sería posible la prestación de servicios impropios, incluso deficitarios, siempre y cuando los costes se compensaran, quizás, con los beneficios obtenidos de la prestación de otras actividades).
- **Respeto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera;** y
- **Ausencia de duplicidad:** el ejercicio de competencias impropias no puede suponer la ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública (lógicamente esto sería posible en el caso de ejercicio o asunción de competencias «ajenas», pero no en el caso de ámbitos competenciales no atribuidos legalmente a ningún nivel territorial de Gobierno, o de submaterias competenciales tampoco previstas expresamente). A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en donde se señale la inexistencia de duplicidades (lo que, a sensu contrario, estaría significando que la Administración competente reconoce su dejación en el cumplimiento/satisfacción de las demandas

ciudadanas aparejadas al ejercicio de dicha competencia), y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las «nuevas» competencias (poniéndose de manifiesto, pues, la incorrecta identificación entre la duplicidad y concurrencia de competencias y la asunción «fáctica» de competencias nuevas, curiosamente con control financiero pero sin «regulación» sustantiva, y, por tanto, atribución legal correspondiente).

Así pues, las entidades locales podrían seguir prestando competencias distintas de las propias –por atribución genérica o sectorial, estatal o autonómica– siempre y cuando no se comprometa el equilibrio financiero-presupuestario general y no se incurra en un supuesto de duplicidad o solapamiento competencial (técticamente, de «duplicidad funcional»), con el control preceptivo y vinculante de las Administraciones concurrentes y de tutela financiera.

Termina el artículo con una pretendida cláusula de cierre y garantía de «legalidad» del nuevo modelo que, sin embargo, suscita también dudas. En todo caso, se dice, como adición a los requisitos y condiciones específicas señaladas: «El ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas». Materialmente es una regla con sentido, pues no cabe genéricamente el ejercicio de competencias al margen del marco normativo –estatal o autonómico– correspondiente. Quizás innecesaria desde esta perspectiva. Ahora bien, ¿cómo es posible respetar la legislación sustantiva correspondiente cuando una entidad local está prestando, por sustitución, suplencia o complemento, una competencia que legalmente viene atribuida –y exigida en su materialización– a otra Administración Pública (precisamente la responsable de este grupo normativo)? El precepto, aun con restricciones y condicionamientos –fundamentalmente económicos–, está habilitando genéricamente (lo que no puede tener aplicabilidad directa, entonces, en relación con las competencias sectoriales autonómicas) para ejercer competencias distintas de las propias y delegadas, pero en los términos previstos en la legislación de cobertura correspondiente, que seguramente no preverá este «ejercicio supletorio» o por sustitución, ni mucho menos la posibilidad de asunción sobrevenida de títulos nuevos de forma directa por parte de una entidad local, de forma singular.

### ¿Cómo articulan los municipios este ejercicio competencial?

En ese sentido, debemos recordar que el artículo 1.º de la LRBRL atribuye a los ayuntamientos unas capacidades de representación y atención a necesidades e inquietudes de sus vecinos, ante los cuales responde, lo cual supone una necesi-

dad de implantación en muchas ocasiones de servicios que no son competencia estricta de los ayuntamientos.

Debemos recordar, en otro sentido, que los municipios son la principal y básica unidad territorial del Estado y también de la Comunidad de Madrid, conforme se recoge en la LRBRL y en el Estatuto de Autonomía, por lo que, junto a dichas funciones de cumplimiento de circunscripción autonómica y estatal para prestación de servicios de ambas Administraciones, debemos considerar su labor como Administración peculiar y privativa de esos intereses locales, esto es, Administración local, que junto con otras entidades locales que pudieran constituirse, de carácter inferior o superior al municipio, supone un verdadero nivel de Administración general de todo el territorio autonómico.

En ese sentido, y ante la existencia de pequeños municipios que cada vez menos pueden asumir las continuas nuevas funciones que demandan las diversas legislaciones estatales y autonómicas en multitud de materias, debemos señalar que desde las diferentes comunidades autónomas se ha fomentado tradicionalmente la existencia de mancomunidades municipales, consorcios, y también, en menor medida, agrupaciones de municipios, como organizaciones locales complejas constituidas por la agrupación de varios, a los efectos de mantener ese nivel adecuado de prestación de servicios, existiendo también entidades de ámbito territorial inferior al municipio, esto es, de carácter inframunicipal, como son las pedanías, que tras la LRSAL se regulan por cada comunidad autónoma.

No obstante, ambos tipos de organizaciones, las supra y las inframunicipales, pivotan en torno a los propios municipios, puesto que deben contar con los municipios para su constitución, en mayor o menor grado, siendo los representantes municipales los que se someten a las elecciones municipales, puesto que especialmente las agrupaciones de municipios tienen un carácter indirecto, esto es, de agrupación de segundo grado.

Partiendo de dicha estructura opcional, esto es, la autonomía municipal y el sometimiento al principio de legalidad, y la existencia del municipio como ente básico de la organización territorial, deberemos estructurar el objeto de la presente Guía.



## 2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

### 1. Principios, reglas y regímenes de organización municipal

#### ¿Quién decide la organización de los municipios?

**En primer lugar**, la propia Constitución española contiene algunas determinaciones esenciales que consagran el principio democrático:

«El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales».

**En segundo lugar**, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece un conjunto de reglas básicas acerca de los órganos de gobierno necesarios, su funcionamiento esencial y sus atribuciones. Las comunidades autónomas también pueden disponer, en función de sus particularidades, algunos elementos de organización que no se opongan a los de la regulación básica.

**En tercer lugar, pero muy importante:** cada municipio, en el uso de su **potestad de autoorganización**, que es inherente a la autonomía local, decide la organización final propia, en su **reglamento orgánico**.

## ¿Qué es el reglamento orgánico y cuál debe ser su contenido?

**Es la norma institucional propia de cada ayuntamiento, que regula de forma completa y detallada la organización y funcionamiento de la entidad. Tiene carácter estatutario.** Es como un «estatuto» del propio municipio.

Se aprueba por el ayuntamiento pleno, requiriéndose, dada su importancia, el voto favorable de la **mayoría absoluta del número legal de miembros** para la validez del acuerdo.

En cuanto a su contenido, debe referirse a todos los órganos de gobierno y administración, tanto obligatorios como potestativos y complementarios, a su funcionamiento, al desarrollo del estatuto de los miembros de la corporación y a otras determinaciones que la ley reserva para él. También puede recoger aspectos de participación ciudadana y relaciones con el ciudadano. No solo debe referirse a los niveles políticos, sino también al ejecutivo-gerencial o administrativo, al menos en cuanto a definición de las estructuras y reglas.

Como norma reglamentaria, está subordinada a las leyes. Para que el reglamento orgánico –en cuanto manifestación del principio de autonormación– disponga de margen de decisión, la legislación en esta materia tiene que ser realmente básica, de mínimos, dejando amplio margen de desarrollo.

## ¿Qué pasa si el ayuntamiento no dispone de reglamento orgánico propio?

Se aplican las reglas establecidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en las leyes de las comunidades autónomas, si existen. En los aspectos de desarrollo y en lo que no se oponga a la Ley, se aplica el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. La finalidad de esta norma es precisamente la aplicación subsidiaria respecto al reglamento orgánico propio.

Teniendo en cuenta los cambios producidos y la importancia de adaptar la organización a las peculiaridades de cada municipio para un mejor funcionamiento, es aconsejable aprobar un reglamento orgánico propio.

## Y, en cuanto a las reglas básicas, ¿todos los municipios responden al mismo patrón organizativo? ¿Las reglas son idénticas para todos?

**No exactamente. En la legislación de bases del régimen local existen tres regímenes de organización municipal:**

- a) El régimen común**, aplicable a la gran mayoría de municipios y que contiene las reglas generales, resultando de aplicación a los demás en lo no previsto por sus normas específicas.
- b) El concejo abierto**, aplicable a los municipios más pequeños.
- c) El régimen de municipios de gran población**, aplicable a las grandes ciudades.

Además, **Madrid y Barcelona** tienen leyes que les dotan de una organización particular. **Ceuta y Melilla**, ciudades autónomas, también tienen organización diferente.

### ¿Cuáles son las reglas básicas comunes que establece la ley?

**La organización municipal responde a las siguientes reglas:**

- 1.– En todos los ayuntamientos existirán: **alcalde, tenientes de alcalde y pleno** municipal.
- 2.– **La junta de gobierno local** existirá en todos los municipios de más de 5000 habitantes, y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el pleno.
- 3.– En los municipios de más de 5000 habitantes, y en los de menos si así lo dispone el reglamento orgánico o lo decide el pleno, existirán **comisiones informativas y de seguimiento**. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en ellas en **proporción** al número de concejales que tengan en el pleno.
- 4.– **La comisión especial de cuentas** debe existir en todos los municipios, y la de **sugerencias y reclamaciones** en todos los del título X (de gran población), y en aquellos en que lo disponga el reglamento orgánico o lo acuerde el pleno por mayoría absoluta.

Veremos estos órganos, así como su funcionamiento, en el **régimen común**, con una referencia final al concejo abierto y al régimen de municipios de gran población.

## 2. El alcalde

### ¿Cómo se elige al alcalde?

El alcalde es elegido por los concejales en la misma sesión constitutiva de la corporación, con arreglo al procedimiento fijado al efecto por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General:

- a) Pueden ser candidatos todos los concejales que hayan encabezado una lista electoral.
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales, es proclamado electo.
- c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares. En caso de empate, se resuelve por sorteo.

Si alguno de los cabezas de lista lo desea, puede renunciar expresamente a ser candidato, pasando a ocupar el último lugar de la lista, y siendo candidato el que le siguiera en la lista. No pierde por ello la condición de concejal.

En los municipios de entre 100 y 250 habitantes, pueden ser candidatos todos los concejales.

Se procede a la elección de alcalde con arreglo a este mismo procedimiento en caso de vacante, siendo candidato por la lista del alcalde el siguiente de la misma.

El alcalde electo toma posesión jurando o prometiendo su cargo ante el pleno.

### ¿Puede ser destituido el alcalde?

Sí, puede ser destituido por los concejales, mediante **moción de censura**, siempre que esta cumpla los requisitos siguientes:

- 1.- Debe ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación respectiva.
- 2.- Habrá de incluir el nombre de un candidato a la alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal, cuya aceptación expresa conste en el escrito de presentación de la moción.

El candidato propuesto en la moción de censura será proclamado alcalde si esta prospera con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de concejales de la corporación.

El escrito que proponga la moción de censura, con las firmas requeridas, debe presentarse al secretario general del ayuntamiento, quien comprobará y en su caso acreditará que reúne los requisitos exigidos por la ley.

### ¿Qué es la «cuestión de confianza»?

Un instrumento que la ley confiere a los alcaldes para tratar de solucionar situaciones de «bloqueo», cuando, al no disponer de mayoría en el pleno, no se aprueban determinados asuntos importantes.

El alcalde puede plantear al pleno la cuestión de confianza, vinculada a alguno de estos asuntos:

- a) Aprobación del presupuesto.
- b) Aprobación del reglamento orgánico.
- c) Ordenanzas fiscales.
- d) Aprobación provisional del plan general.

Es requisito imprescindible que el asunto haya sido debatido en el pleno con anterioridad y no se alcanzara la mayoría necesaria para su aprobación.

El alcalde tiene que hacer constar expresamente en el orden del día que el asunto queda vinculado a «cuestión de confianza» y la votación será nominal.

En el caso de la aprobación del presupuesto, se entenderá otorgada la confianza, y el proyecto de presupuesto aprobado por ministerio de la ley, si en el plazo de un mes desde que se votara la cuestión no se presenta una moción de censura o si esta no prospera.

Por el contrario, en los otros supuestos, si no se obtienen los votos necesarios para aprobar el asunto, el alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien habrá de sucederle en el cargo.

Cada alcalde no puede plantear más de una cuestión de confianza al año, ni más de dos en todo su mandato. No se puede plantear en el último año del mandato.

### ¿Qué poderes y funciones tiene el alcalde?

**El alcalde representa al ayuntamiento, preside el pleno municipal, dirige el gobierno y la administración municipal, y, como órgano, ejerce las atribuciones que le confieren las leyes.**

### ¿Cuáles son las atribuciones del alcalde?

El alcalde, en los municipios de régimen común, de acuerdo con el artículo 21.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ostenta las siguientes atribuciones:

- a) *Dirigir el gobierno y la administración municipal.*
- b) *Representar al ayuntamiento.*
- c) *Convocar y presidir las sesiones del pleno, salvo los supuestos previstos en esta Ley y en la legislación electoral general, de la junta de gobierno local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.*
- d) *Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.*

- e) Dictar bandos.
- f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquellas estén previstas en el presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
- h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta Ley.
- i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
- k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- l) La iniciativa para proponer al pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la alcaldía.
- m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al pleno.

- n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- ñ) (Derogada).
- o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.
- p) (Derogada).
- q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al pleno o a la junta de gobierno local.
- r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento.
- s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Como se puede apreciar, el alcalde tiene atribuida la denominada «**competencia residual**» sobre aquellas materias que las leyes del Estado o de la comunidad autónoma asignen al municipio, sin atribuir a un órgano concreto.

Corresponde también al alcalde el nombramiento de los tenientes de alcalde.

Finalmente, señalar que el alcalde tiene atribuciones en materia de contratación, que se indican en el capítulo correspondiente.

### **¿Qué son y qué función tienen los tenientes de alcalde?**

Son concejales nombrados para este cargo por el alcalde, dando cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre.

Su función consiste en sustituir al alcalde en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. La sustitución tiene que producirse conforme al orden de su nombramiento. Cuando un teniente de alcalde sustituye al alcalde, ejerce los poderes y funciones de este cargo como alcalde, en tanto perdure la sustitución temporal.

Para que opere la sustitución, se hará normalmente un decreto confiriéndola. No obstante, dicha sustitución opera automáticamente si el alcalde se ausenta del término municipal por más de 24 horas sin dictar decreto de sustitución, o también en el supuesto de que por causas imprevistas no pudiera hacerlo.

### **¿Puede el alcalde delegar sus atribuciones?**

El alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en la junta de gobierno local, los concejales miembros de la misma, o, donde esta no exista, en los tenien-

tes de alcalde. No puede hacerlo si la ley expresamente lo prohíbe, considerando esas funciones **indelegables**, como son convocar y presidir las sesiones del pleno y de la junta de gobierno local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) de las citadas anteriormente. Puede delegar, pero solo en la junta de gobierno local, el ejercicio de las atribuciones contempladas en el apartado j).

**Los concejales que reciben estas delegaciones generales actúan en su ámbito como si fueran el alcalde**, debiendo hacer constar en las resoluciones que dicten el decreto de delegación. Se les denomina **concejales-delegados generales**.

Porque, además, el alcalde puede conferir a cualquier concejal otro tipo de delegaciones específicas para la realización de una tarea concreta. Estos se denominan **concejales con delegación especial**.

### 3. El ayuntamiento pleno

#### ¿Quién compone y qué funciones tiene el pleno?

Está compuesto por todos los concejales y presidido por el alcalde.

**Es un órgano colegiado de tipo asambleario y carácter representativo**, formado por personas elegidas directamente por los ciudadanos.

Por ello, **le corresponden las funciones que vienen a ser equivalentes a las de un parlamento**: el control y la fiscalización de los órganos de gobierno municipales; la aprobación de normas y del presupuesto de la entidad. Pero también, en el régimen común, le corresponden funciones ejecutivas de cierta importancia.

Puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el alcalde o en la junta de gobierno local, salvo las declaradas expresamente como indelegables por la ley.

El pleno, como órgano colegiado, tiene unas reglas muy específicas de funcionamiento y adopción de acuerdos, que son objeto de estudio en otro apartado posterior.

#### ¿Cuáles son las atribuciones del pleno y cuáles de ellas son delegables?

En el régimen común, corresponden al pleno municipal, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, las siguientes atribuciones, siendo delegables las que se señalan como tales:

- a)** *El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.*
- b)** *Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de este o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.*
- c)** *La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.*
- d)** *La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.*
- e)** *La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*
- f)** *La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.*
- g)** *La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Pùblicas.*
- h)** *El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones Pùblicas.*
- i)** *La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.*
- j)** *El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria. **[Delegable]***
- k)** *La declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento. **[Delegable]***
- l)** *La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.*
- m)** *La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto –salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior–, todo ello de*

*conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. [Delegable]*

- n)** (Derogada).
- ñ)** La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos. [Delegable]
- o)** (Derogada).
- p)** Aquellas otras que deban corresponder al pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
- q)** Las demás que expresamente le confieran las leyes.

Corresponden al pleno las competencias en materia de contratación que se señalan en el capítulo correspondiente.

## 4. La junta de gobierno local

### ¿Quiénes forman la junta de gobierno local?

La junta de gobierno local está integrada por el alcalde y por un número de concejales no superior al tercio del número legal. Estos son nombrados y separados libremente por el alcalde, dando cuenta al pleno.

Como vimos señalado entre sus atribuciones, el alcalde preside la junta de gobierno local.

### ¿Qué función desempeña la junta de gobierno local?

En el régimen común, la junta de gobierno local no tiene atribuciones propias. Según la ley, solo le corresponde:

- a) La asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el alcalde u otro órgano municipal **le delegue** o le atribuyan las leyes.

**Es, pues, una especie de «Gobierno» del alcalde, sin más funciones que asesorarle y asistirle, pudiendo desempeñar algunas otras por delegación suya o en su caso del pleno.**

## 5. Las comisiones y otros órganos complementarios

### ¿Qué son las comisiones informativas y cuál es su cometido?

En los municipios de régimen común, las comisiones informativas y de seguimiento son **órganos complementarios** del pleno, **de carácter no decisorio**,

**integradas exclusivamente por concejales**, conforme al principio de proporcionalidad.

Se trata de una **proporcionalidad «política»**, que no coincide exactamente con la proporción matemática, ya que las reglas a combinar son tres:

- ◆ Todo grupo, por pequeño que sea, tiene derecho a estar representado.
- ◆ La representación será proporcional a los miembros que cada grupo tiene en el pleno.
- ◆ La correlación de mayorías y minorías existente en el pleno debe reflejarse en las comisiones.

Decidido el número de componentes, se aplican estos principios, tratando de conseguir la máxima proporcionalidad posible.

La función de las comisiones es doble:

- a) El estudio, informe y consulta de los asuntos que han de ser sometidos al pleno.
- b) El seguimiento de la gestión del alcalde, la junta de gobierno local y los concejales con delegación.

### ¿Existen diversos tipos de comisiones?

Existen dos tipos de comisiones:

- 1) **Permanentes**, que se constituyen para todo el mandato municipal y con carácter general, distribuyéndose entre ellas las materias sobre las que intervendrán para preparar los asuntos del pleno.
- 2) **Especiales**, constituidas por acuerdo del pleno para estudiar un asunto concreto. Se extinguen una vez dictaminado el asunto que constituye su objeto.

### ¿Qué comisiones tienen que formarse?

La ley no establece cuántas ni cuáles. Es una materia a regular por el reglamento orgánico y, en todo caso, el pleno decide, al comienzo de cada mandato, las comisiones permanentes que se crean.

En el régimen común, únicamente existe una comisión que es obligatoria: **la comisión especial de cuentas**. Su cometido concreto es informar las cuentas anuales de la entidad, antes del 1 de junio de cada año, para una vez expuestas al público, someterse a la aprobación del pleno.

Suele formarse una comisión permanente de hacienda, cuya composición se hace coincidir con la especial de cuentas.

### ¿Qué otros órganos complementarios existen?

El **reglamento orgánico** de cada municipio puede crear y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en la legislación básica y en su caso en la autonómica.

Los más frecuentes son:

- a) Los órganos territoriales de gestión desconcentrada**, creados para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar esta. Su organización, funcionamiento y competencias se los confiere el ayuntamiento pleno. Entre estas organizaciones están las juntas municipales de distrito o barrio, por ejemplo.
- b) Los consejos sectoriales**, que son órganos complementarios cuya función es facilitar la participación ciudadana orgánica en la definición de las políticas públicas municipales. Por ello, están integrados por concejales, técnicos y representantes de la sociedad civil. Estudian, informan y formulán propuestas en relación con las políticas municipales del sector de actividad correspondiente. No tienen, lógicamente, funciones decisorias en ningún caso.

## 6. Funcionamiento del pleno y de otros órganos colegiados

### ¿Qué clase de sesiones puede celebrar el pleno?

El pleno celebra tres tipos de sesiones:

- a) **Las sesiones ordinarias**, de periodicidad establecida. La ley dispone que el pleno debe celebrar sesión ordinaria como mínimo una vez al mes en los municipios de más de 20 000 habitantes y en las diputaciones provinciales; cada dos meses en los municipios de población entre 5001 y 20 000 habitantes, y cada tres meses en los de hasta 5000 habitantes. Estas sesiones se celebrarán con la periodicidad que fije el reglamento, respetando estos mínimos y en la fecha previamente establecida, que fija el propio pleno. Por ejemplo, «el último jueves de cada mes».

**b) Las sesiones extraordinarias.**

No están fijadas previamente, sino que se convocan cuando lo decide el alcalde, o cuando lo solicite al menos una cuarta parte del número legal de miembros de la corporación.

Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias deben convocarse y notificarse a los concejales con una **antelación mínima de dos días hábiles**, para que puedan conocer los asuntos a tratar y prepararlos.

**c) Las sesiones extraordinarias urgentes.**

Las convoca el alcalde cuando la urgencia del asunto no permite convocar una extraordinaria normal, y puede reducir el plazo de la convocatoria tanto como la urgencia lo requiera. Pero en este caso, el primer punto del orden del día consistirá en ratificar o no el carácter urgente de la sesión. Si el pleno no aprueba por mayoría la ratificación de la urgencia, se levantará inmediatamente la sesión.

**¿Qué tienen que hacer los concejales para solicitar la celebración de una sesión extraordinaria y qué derechos les amparan?**

**Deben dirigir una petición motivada al alcalde, expresando el asunto que desean que se trate. La petición deberá estar suscrita por, al menos, la cuarta parte del número legal de concejales. Ningún concejal podrá solicitar más de tres sesiones por año.**

Si la petición reúne los requisitos, el alcalde deberá convocar el pleno en un plazo máximo de quince días hábiles desde la solicitud. Si no se convoca en este plazo, el pleno quedará automáticamente convocado por ministerio de la ley, para el décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, a las 12 horas. El secretario general debe convocar a todos los miembros de la corporación a este pleno, notificándoles la convocatoria y orden del día, al día siguiente al de finalización del plazo citado anteriormente.

En ausencia del alcalde o de quien legalmente haya de sustituirle, el pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum requerido por la ley. Será presidido por el concejal de mayor edad de entre los presentes.

El asunto para el cual se haya solicitado la convocatoria no podrá incorporarse al orden del día de un pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos, salvo que lo autoricen los solicitantes.

## ¿Cómo debe convocarse el pleno y cómo se fija el orden del día?

El alcalde dispone la convocatoria de las sesiones del pleno, que son notificadas por el secretario del ayuntamiento, respetando en todo caso los plazos indicados.

**Las notificaciones incluirán el orden del día, comprensivo de los asuntos que se hayan de tratar.** Se practicarán en el lugar y forma que determine el reglamento orgánico o norma aplicable en su defecto. Si no está regulado, se practicarán en su domicilio.

El **orden del día** será fijado por el alcalde, asistido por el secretario general y oída la junta de portavoces de los grupos municipales, si está constituida conforme al reglamento.

Los **expedientes administrativos** que sustenten las decisiones sometidas a debate y votación conforme al orden del día, deberán estar concluidos y entregados en secretaría general antes de la convocatoria. Entre la realización de la misma y la celebración del pleno, estarán a disposición de los concejales para su examen y análisis.

El **orden del día** deberá contener obligatoriamente una sección dedicada al control de los órganos de gobierno. Esta sección deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la que enumere los asuntos. En su reglamentación y desarrollo efectivo se debe garantizar la participación de todos los grupos municipales en la presentación de mociones, ruegos y preguntas.

## ¿Qué es la junta de portavoces?

**Un órgano complementario y auxiliar que colabora con el alcalde en la formación del orden del día y en el desarrollo de las sesiones.** Su regulación corresponde al reglamento orgánico. No tiene carácter decisorio y suele estar compuesta por el alcalde, que preside, y los portavoces de los grupos municipales existentes en la corporación, asistida por el secretario general. El propio reglamento que la configura determina los supuestos en que debe ser oída o emitir informe. Es útil para el buen funcionamiento del pleno en municipios de notable población y complejidad, así como en las diputaciones provinciales.

## ¿Qué número de concejales deben asistir para que pueda celebrarse válidamente una sesión del pleno?

El pleno se constituye válidamente con **la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la corporación**, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum debe mantenerse durante toda la sesión.

En todo caso, **se requerirá siempre la asistencia del alcalde o presidente y del secretario de la corporación**, o de quienes legalmente les sustituyan.

### ¿Qué reglas existen para el desarrollo de las sesiones?

Salvo causa de fuerza mayor, las sesiones se celebran en la casa consistorial y **son públicas**. Esto significa que pueden asistir los ciudadanos que lo deseen y que debe otorgárseles la mayor difusión y transparencia posible, conforme al reglamento y las tecnologías disponibles. El reglamento orgánico dispondrá en qué supuestos y condiciones pueden intervenir los ciudadanos o las asociaciones en relación con un punto del orden del día, o al finalizar el pleno, para formular opiniones, sugerencias, etc.

Solo excepcionalmente, y por acuerdo de la mayoría absoluta de la corporación, podrá declararse secreto el debate y votación de un asunto que afecte al derecho fundamental al honor, la intimidad, y a la propia imagen de las personas.

**Toda sesión debe respetar el principio de unidad de acto**, y se procurará que termine el mismo día en que comience.

**De cada sesión se redactará acta, suscrita por el secretario general o funcionario que reglamentariamente le sustituya.**

**El desarrollo de la sesión, conforme al orden del día, es dirigido por el alcalde o presidente**, que concede la palabra, y ordena los turnos de intervención y las votaciones. Siempre tendrá en cuenta las disposiciones al respecto del reglamento orgánico.

El primer punto del orden del día es la aprobación del acta de la sesión anterior.

A continuación se debaten los asuntos dictaminados por las comisiones, por su orden, que en determinadas circunstancias que lo justifiquen puede ser alterado por el presidente.

**No puede ser debatido ni sometido a votación un asunto que no figure en el orden del día**, salvo que, siendo la sesión ordinaria, se declare de urgencia con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que integran la corporación.

Cualquier concejal puede pedir la retirada de un asunto para que se complete la documentación o para mejor estudio, y también que quede «sobre la mesa» para ser debatido en la siguiente sesión.

Los grupos y los concejales pueden presentar enmiendas al dictamen o propuesta, para que se sometan a votación antes de votar estos, y, en caso de aprobación, se incorporarán a los mismos.

También pueden presentarse mociones, interpelaciones, preguntas y ruegos, en los términos y con las condiciones que disponga el reglamento orgánico.

### ¿Cómo son las votaciones y qué mayorías se exigen?

La regla general es que los acuerdos se adopten mediante **votación ordinaria**. Conforme al reglamento, emiten el voto los portavoces de cada grupo.

Se utiliza la **votación nominal** si, a petición de cualquier concejal, el pleno así lo acuerda para un caso concreto. En la votación nominal, el secretario general efectúa llamamiento a cada miembro de la corporación, que emite su voto en voz alta tras escuchar su nombre.

**El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo cualquier concejal abstenerse.**

La ausencia de un concejal, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale a una abstención, a efectos de la votación correspondiente.

**En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación, y si persiste el empate, decide el voto de calidad del presidente.**

**Los acuerdos de las corporaciones locales se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes.** Se obtiene la mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

En los municipios de régimen común, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
- b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
- d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
- g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.

- h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.
- k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
- l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- m) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- n) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- ñ) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- o) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- p) Las restantes determinadas por la ley.

### **¿Cuáles son las reglas de funcionamiento de los otros órganos colegiados?**

En el régimen común, la junta de gobierno, dada su naturaleza, está escasamente regulada en la ley. Lo mismo ocurre con las comisiones informativas y demás órganos complementarios.

Regular el funcionamiento de estos órganos corresponde al reglamento orgánico.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales contiene un conjunto de «disposiciones especiales» para el fun-

cionamiento de la «comisión de gobierno», antecedente de la junta de gobierno, y para las comisiones informativas.

**En todo lo no previsto en su normativa reglamentaria, se aplican las normas de funcionamiento del pleno.**

## 7. Los concejales: sus derechos y deberes

### ¿Cuántos concejales tiene un ayuntamiento?

Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Su número varía en cada municipio en función de los vecinos que tenga, de acuerdo con la siguiente escala:

#### CONCEJALES DE CADA MUNICIPIO

Número de vecinos	Concejales
Hasta 100	3
De 100 a 250	5
De 251 a 1000	7
De 1001 a 2000	9
De 2001 a 5000	11
De 5001 a 10 000	13
De 10 001 a 20 000	17
De 20 001 a 50 000	21
De 50 001 a 100 000	25

A partir de 100 001, habrá un concejal más por cada 100 000 vecinos o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

El número de concejales que corresponde conforme a esta escala constituye el denominado **número legal de miembros** a todos los efectos. En determinados momentos a lo largo del mandato, el número real puede ser menor, por existir vacantes.

### ¿Cuándo se produce una vacante de concejal y cómo se cubre?

Los concejales tienen el derecho político de renunciar a su cargo. Por ello, normalmente las vacantes se producen por **renuncia**. Pero también pueden producirse por otras causas, contempladas en las leyes: fallecimiento; declaración de inca-

pacidad; incompatibilidad; pérdida de la nacionalidad; condena de inhabilitación firme.

Constatada la vacante por el pleno, se solicita a la junta electoral la expedición de la credencial a favor de la persona que deba ocuparla. Correspondrá al candidato, o en su caso al suplente de la misma lista, atendiendo estrictamente a su orden de colocación. Recibida la credencial, toma posesión ante el pleno.

### ¿Qué obligaciones tienen los concejales?

Los concejales, una vez que toman posesión de su cargo, están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél.

**Entre estas obligaciones está la de asistir a las sesiones del pleno** y a las de aquellos órganos colegiados de los que formen parte. Los presidentes de las corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta injustificada de asistencia a las sesiones en los términos que determine la ley de la comunidad autónoma y, supletoriamente, la del Estado.

**Están obligados a abstenerse** de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto, **cuando concurra alguna de las causas** establecidas en la legislación de procedimiento administrativo o de contratos.

También están obligados a presentar las declaraciones de bienes patrimoniales y actividades que exige la ley.

### ¿Qué son y cómo se cumplimentan las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales?

Son dos declaraciones:

- a) Declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.
- b) Declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellos participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la renta, patrimonio y, en su caso, sociedades.

Tienen que presentarlas todos los concejales, antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Se presentan en un modelo aprobado por el pleno, ante el secretario general de la corporación. Se inscriben en sendos **registros**, que tienen carácter público.

El reglamento orgánico determinará el contenido concreto de estas declaraciones y dispondrá la forma en que se publican anualmente.

### ¿Los concejales están sujetos a responsabilidad?

Están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Estas se exigirán ante los tribunales de justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable. De los acuerdos de las corporaciones locales son responsables los que hubieren votado favorablemente.

Las corporaciones locales podrán exigir responsabilidad a sus miembros cuando, por dolo o culpa grave, hayan causado daños y perjuicios a la corporación o a terceros. En este último caso, cuando estos hubieran tenido que ser indemnizados por la entidad local.

### ¿Qué derechos tienen los concejales?

Los miembros de las corporaciones locales, una vez que han tomado posesión de su cargo, gozan de los honores y distinciones propios del mismo, detentando los **derechos que la ley les reconoce para facilitar el buen desempeño de su función representativa**, incluido el de integrarse en grupos políticos para el desempeño de su función corporativa.

### ¿Qué son y por qué reglas se rigen los grupos políticos municipales?

Son grupos integrados por concejales conforme a cada formación electoral por la que fueron elegidos. Desempeñan tareas que facilitan el funcionamiento corporativo y el mejor desempeño de su labor por los concejales.

No pueden constituir grupo municipal separado concejales que hayan concurrido electoralmente en un mismo partido o coalición. Los concejales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos, o que abandonen su grupo de procedencia, tendrán necesariamente la consideración de **concejales no adscritos**.

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones, o fueran expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación los legítimos integrantes de dicho grupo político. El secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política, a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.

**La constitución de los grupos políticos municipales** se comunicará mediante escrito dirigido al alcalde en los cinco primeros días a partir de la constitución de la corporación. Del mismo se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre. Los concejales que adquieran su condición con posterioridad se incorporarán al grupo municipal constituido por los de su misma formación, en los cinco días siguientes a su toma de posesión.

El **reglamento orgánico** establece las funciones de los grupos y su participación en comisiones u otros órganos municipales. Igualmente debe concretar la **asignación económica** que con cargo a los presupuestos anuales les corresponda, siguiendo el criterio de un componente fijo por grupo y otro variable en función del número de miembros. Estas asignaciones económicas no podrán destinarse a pagos de personal ni a la adquisición de activos fijos de carácter prestacional.

En cuanto a los concejales no adscritos, sus derechos económicos y políticos no podrán ser nunca superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

### ¿Qué derechos específicos de información tienen los concejales?

Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente cuantos **antecedentes, datos o informaciones** obren en poder de los servicios de la corporación y **resulten necesarios para el desarrollo de su función**.

La solicitud para ejercer este derecho se dirigirá al alcalde. Si en el plazo de cinco días no se resuelve, se entenderá concedido. La denegación deberá ser motivada y fundamentada en las causas que establezca el reglamento orgánico, conforme a la legislación aplicable.

No necesitan autorización, y los funcionarios municipales están obligados a facilitar la información sin que el concejal acredite estar autorizado, en estos tres supuestos:

- ❖ Cuando se trate de documentación o información que corresponde a asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.
- ❖ Cuando se trate de resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- ❖ Cuando se trate de información o documentación del ayuntamiento que sea de libre acceso para los ciudadanos.

En este último supuesto están todos los expedientes de procedimientos terminados. Pero además, en función de las nuevas disposiciones sobre transparencia, son muchos los datos de carácter público y acceso libre para los ciudadanos.

Es preciso tener en cuenta que «**el derecho a la información**» de los concejales **añade un plus a la información que se publica**, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de sus funciones de seguimiento y control. Por ello, **el concejal tiene la obligación de guardar reserva en cuanto a estos datos e informaciones que no son de carácter público, y que conoce por razón de su cargo**.

### ¿Qué informaciones tiene que publicar obligatoriamente un ayuntamiento?

La **Ley de Transparencia** obliga a todas las Administraciones Públicas a publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad. Se denomina en la Ley «**publicidad activa**», y tiene un contenido concreto, relacionado en tres apartados:

- **Información institucional, organizativa y de planificación:**  
El **organigrama**; los **responsables** de los organismos, con su perfil profesional; los **planes**, con sus objetivos, recursos, tiempos y evaluación....
- **Información de relevancia jurídica:**  
Los proyectos de reglamentos, las directrices, instrucciones, circulares, acuerdos..., que incidan en la interpretación del derecho.
- **Información económica, presupuestaria y estadística:**  
Contratos; convenios; subvenciones y ayudas que se concedan; presupuestos; cuentas anuales; retribuciones de altos cargos; reconocimientos de compatibilidad...

La Ley está en vigor y en diciembre de 2015 finaliza el plazo de adaptación concedido a los ayuntamientos, aunque muchos han adelantado el cumplimiento y publican estos contenidos en su página web.

### ¿Qué otros derechos tienen los concejales?

Un conjunto de derechos económicos y en relación con su desempeño laboral, que tienen por objeto facilitar y proteger el cumplimiento de su función como corporativos:

- ◆ **Derecho al mantenimiento del puesto de trabajo.**  
Cuando sean funcionarios o personal laboral de una Administración Pública y no puedan desempeñar a la vez el cargo de concejal y su puesto de trabajo, quedan en situación de **servicios especiales**, lo que im-

plica reserva del puesto de trabajo durante el tiempo que dure la situación. Si siguen desarrollando su puesto de trabajo y a la vez el cargo de concejal, tienen derecho a la permanencia en el puesto de trabajo, sin que puedan ser trasladados ni obligados a concursar a otras plazas en distinto lugar.

- ◆ **Derecho a ausentarse de su puesto de trabajo, sea público o privado, para asistir a la sesión del pleno o atender las delegaciones que desempeñen.**
- ◆ **Derecho a retribución o a las asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados.**

Si desempeñan el cargo en dedicación exclusiva o parcial, tienen derecho a retribución y a ser dados de alta en la Seguridad Social.

Si no tienen dedicación exclusiva o parcial, perciben asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones o reuniones de los órganos. Solo si efectivamente asisten y no en caso de ausencia, aunque fuera justificada.

Los derechos retributivos han sido objeto de una regulación prolífica en la última reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Se analizan en el capítulo siguiente, como retribuciones del personal al servicio de la Administración.

## 8. El régimen de concejo abierto

### ¿Qué municipios funcionan en régimen de concejo abierto?

- a) **Aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.**
- b) **Aquellos en que concurran circunstancias** (situación geográfica, asentamiento de la población...) **que lo hagan aconsejable.**  
En este caso, la constitución del concejo abierto requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del ayuntamiento y aprobación final por la comunidad autónoma.
- c) **Aquellos otros que, teniendo menos de 100 habitantes, hayan decidido, una vez celebradas las elecciones municipales, funcionar con arreglo a este régimen.** Para ello, tienen que estar a favor el alcalde y los dos concejales electos, así como la mayoría de los vecinos.

## ¿Cuáles son las peculiaridades del régimen de concejo abierto?

En el régimen de concejo abierto, el gobierno y administración corresponden a dos órganos:

- **Alcalde.**
- **Asamblea vecinal**, de la que forman parte todos los electores.

Esta asamblea asume las atribuciones que corresponden al pleno en el régimen común.

El funcionamiento de la asamblea se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales, y solo en su defecto a lo establecido en la Ley y en la de las comunidades autónomas sobre régimen local. Esto es lo más peculiar de este régimen tradicional histórico de democracia directa: la costumbre es fuente de derecho por delante de la ley.

## 9. Peculiaridades del régimen de municipios de gran población

### ¿A qué municipios es aplicable el régimen de «gran población»?

Las normas contenidas en el título X de la LRBRL, que conforman el régimen de municipios de gran población, son aplicables a:

- 1. De forma automática, por ministerio de la ley:**
  - a) A los municipios cuya población supere los 250 000 habitantes.
  - b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175 000 habitantes.
- 2. A petición del ayuntamiento:**
  - c) A los municipios que sean capitales de provincia; capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
  - d) A los municipios cuya población supere los 75 000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En estos dos supuestos, lo tiene que solicitar el ayuntamiento, por mayoría absoluta, y acordarlo la asamblea legislativa (Parlamento) de la respectiva comunidad autónoma.

## ¿Cuáles son las principales peculiaridades del régimen de municipios de gran población?

### 1. Respecto al pleno y sus comisiones:

- **El pleno no puede tener funciones ejecutivas.**  
Las atribuciones son normativas, presupuestarias y de control.  
Le corresponden las «grandes decisiones estratégicas».
- **El pleno solo puede delegar, en los supuestos previstos por la ley, en sus comisiones,** nunca en la junta de gobierno ni en el alcalde.
- **Las comisiones del pleno** ya no son solo informativas. **Pueden resolver asuntos** por delegación del pleno.
- **La comisión especial de sugerencias y reclamaciones es de obligada constitución.**

### 2. Respecto a la junta de gobierno local:

- **Tiene atribuciones propias,** conferidas por la ley.
- **Sus deliberaciones se declaran nada menos que «secretas»** y el secretario es un concejal.

### 3. Respecto al alcalde:

- Tiene el tratamiento de «excelencia», pero **sus atribuciones son menores que en el régimen común**, ya que las de carácter ejecutivo pasan en gran medida a la junta de gobierno local.
- Preside el pleno, pero, a diferencia del régimen común, puede delegar la presidencia en un concejal.
- En la medida en que son delegables, **puede delegar** sus atribuciones no solo en concejales, sino **también en coordinadores generales; directores generales u órganos similares.**

### 4. Respecto a la organización complementaria y administrativa:

- La ley obliga a la creación de algunos órganos, como el consejo social de la ciudad, el «tribunal económico administrativo», y establece determinaciones sobre la estructura ejecutivo-gerencial. Además, fija determinadas obligaciones, como por ejemplo la división en distritos, que para los municipios de régimen común son potestativas.

Su principal «novedad», el hecho de que el alcalde pudiera nombrar miembros de la junta de gobierno local a ciudadanos que no ostentaran la condición de concejal, fue declarada nula por Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril.



### **3. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES**

## **1. Introducción**

### **¿Qué es la organización?**

Consiste en la distribución de medios materiales, financieros y humanos para la consecución de un fin determinado. En la Administración local, los medios materiales corresponden a los bienes, los financieros al mundo de las Haciendas locales, y los humanos al régimen del personal o recursos humanos al servicio de las entidades locales.

### **¿Cuáles son los medios humanos que existen en el ámbito de las entidades locales?**

Estos se configuran por la dualidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas municipales, provinciales y supramunicipales de todo tipo, y por los cargos electos de cada una de ellas, ya sean concejales, diputados provinciales, consejeros de cabildos o *consellers* insulares, que tienen su régimen particular recogido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 16 de junio, y su estatuto particular en la propia Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (en adelante, LRBRL).

Dentro de la Administración local prestan sus servicios una multiplicidad de seres humanos que desempeñan las más diversas funciones (peones, técnicos, músicos, etc.), y que tienen una diversidad igualmente de relaciones de trabajo con el ayuntamiento respectivo, ya sean de carácter directivo (concejales, cargos de confianza y directivos profesionales), funcionarial o laboral, con sus diversas clases, tal y como se distingue en el artículo 89 LRBRL.

### **¿Cuál es el régimen jurídico aplicable al personal local?**

Conforme a esas tipologías será aplicable, con un tronco común que está recogido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), un régimen jurídico u otro.

Así, la legislación aplicable a todo el personal de la Administración local será la establecida por el citado Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL), y las diferentes leyes autonómicas.

Ahora bien, para el personal de naturaleza laboral simplemente se citan generalidades (artículos 103 y 103 bis LRBRL), y se remite a la legislación laboral que le es de aplicación, contenida en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, siendo destacable la aplicación a dicho personal de algunos preceptos de las normas dispuestas expresamente para la Función Pública por el ya señalado Estatuto Básico.

La normativa aplicable al personal eventual y funcionario se contiene en las citadas leyes, en especial la LRBRL, que tras la reforma de la LRSAL es bastante detallada, y el TRRL, y en la normativa básica estatal de funcionarios: la ya señalada Ley 7/2007; la parte no derogada de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, hasta que se apruebe la Ley de la Función Pública estatal, lo que no se ha producido; la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (también aplicable a los empleados de naturaleza laboral, a los eventuales, directivos y concejales con dedicación exclusiva); el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de retribuciones de los funcionarios de Administración Local; el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas de selección y programas mínimos; los reales decretos 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, y 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de dichos funcionarios

(hasta que se apruebe el Real Decreto que desarrolle las reformas de la LRSAL en esta materia); el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Locales, y la Orden Ministerial de 4 de abril de 1993, sobre integración en el Régimen General de la Seguridad Social.

Con carácter supletorio le serán de aplicación la legislación estatal no básica, y en su caso, dependiendo del título competencial estatutario y de las respectivas leyes de cada comunidad autónoma, las diferentes leyes de función pública autonómica, y así los reales decretos 364 y 365 de 1995 sobre selección y promoción y situaciones administrativas de los funcionarios civiles del Estado; el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964; el Real Decreto 33/1986, sobre Régimen Disciplinario, etc.

A esta relación deberemos añadir con carácter prioritario lo ya indicado para el Estatuto Básico del Empleado Público, que deroga diversos preceptos relatados, y que está pendiente tanto de su desarrollo reglamentario estatal como de su desarrollo legal por varias comunidades autónomas.

## **2. Clases de empleados locales**

En las entidades locales, como hemos indicado, existen varios tipos de relaciones profesionales retribuidas: funcionarios, laborales, eventuales y, en su caso, directivos.

En primer lugar debemos señalar **las funciones expresamente reservadas a los funcionarios, y entre ellos a los habilitados de carácter nacional**, que, conforme al artículo 92.bis LRBRL, son:

La de **secretaría: fe pública**, esto es, actas, certificaciones, etc., **y asesoramiento legal preceptivo**, aquellos asuntos que requieran de quórum para su aprobación, los que solicite un tercio de los concejales y los que el alcalde considere.

**Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación**, son los puestos desempeñados por los miembros de la subescala **Intervención-Tesorería, y en los municipios de menos de 5000 habitantes, o menos de 3 millones de euros de presupuesto, por los de Secretaría-Intervención**. Se ocupan de la fiscalización del Presupuesto, recepción de obras con informe, pagos, ser uno de los claveros y los informes requeridos con los requisitos antes señalados, para los secretarios, etc.

Como es natural, estos puestos dependerán en su complejidad del tamaño de los ayuntamientos y de la existencia de otros funcionarios al cargo de parte de esas funciones, aunque en todo caso deben tener los informes emitidos en las materias señaladas la conformidad del habilitado nacional, pudiendo existir varios puestos reservados a estos funcionarios (oficial mayor). Mención aparte requiere el sistema de los municipios de gran población, en los cuales las funciones de fe pública se dividen entre los actos de pleno y los de la junta de gobierno local, con facultades de los funcionarios distintas, y la existencia en el artículo 129 LRBRL de la Asesoría Jurídica.

### ¿Qué tipos existen de funcionarios propios de las corporaciones locales?

Debemos distinguir dos escalas: la de **Administración Especial**, que comprende a aquellos que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio (médicos, psicólogos, letrados consistoriales, arquitectos, fontaneros, etc.), y la de **Administración General**, que corresponde a funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa (técnicos, administrativos, auxiliares y conserjes).

### ¿Cómo se estructura la Administración General?

Cabe precisar que existen cinco subescalas:

- Técnica, para licenciados (no se aclara, tras la entrada en vigor del Espacio Europeo de Educación Superior, si con el grado es suficiente) en Derecho, Económicas y Empresariales y Ciencias Políticas, que se ocupa de funciones de estudio, propuesta y gestión de carácter superior.
- De gestión, para personas poseedoras de titulación universitaria de grado medio, con funciones de propuesta y tramitación intermedia.
- Administrativa, para personas en posesión del título de Bachiller Superior, que realizan tareas administrativas de trámite y colaboración.
- Auxiliar, que requiere el título de graduado escolar (tampoco se especifica si corresponde a la Primaria o la ESO de la LOGSE, e implica funciones de mecanografía, auxilio telefónico, cálculo sencillo, etc.).
- De subalternos, que exige el certificado de escolaridad, con las funciones de vigilancia de oficina, conserjes, ujier, etc.

### ¿Y la escala de Administración Especial?

Esta se compone de dos subescalas:

- Técnica, que a su vez se subdivide en Superiores, Medios y Auxiliares, y comprende a los funcionarios que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio se requiere conforme a las leyes algún título determinado (arquitecto, arquitecto técnico, delineante).
- De Servicios Especiales, que comprende a los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una actitud específica, y para cuyo desarrollo no se exige con carácter general la posesión de títulos académicos o profesionales; en este grupo se clasifica a la Policía municipal (con su régimen singular derivado del artículo 3.2 del Estatuto, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y las leyes de coordinación de las comunidades autónomas), los bomberos, el personal de oficios, barrenderos, jardineros, etc.

### ¿Y los laborales?

Por lo que respecta al personal laboral, la tendencia es equiparar sus funciones a los funcionarios ya señalados, pero en esa cuestión habrá que estar a lo dispuesto en el convenio colectivo, distinguiéndose a su vez entre personal laboral fijo, indefinido y temporal.

### ¿Existen otras relaciones de empleo?

Finalmente, debe destacarse la existencia de los titulares de los órganos directivos previstos por el título X de la LRBRL.

Junto a las características generales del personal municipal, no es raro encontrar singularidades, como las de los empleados de los juzgados de paz en municipios de menos de 7000 habitantes.

## 3. Los concejales como empleados

Debe destacarse que junto a las demás determinaciones desarrolladas en esta Guía sobre los derechos de los concejales, recogidos en su régimen estatutario por la LRBRL, los concejales tienen el derecho –en los límites ya desarrollados– de prestar sus servicios con dedicación exclusiva, lo que implica la lógica percepción de unas retribuciones y su alta en el régimen general de la Seguridad Social.

## ¿Qué límites tienen las retribuciones de los concejales?

En concreto el artículo 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, introduce un nuevo artículo 75 bis en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, bajo la rúbrica de «Régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales», recogiendo por tanto esa limitación, no solo a los cargos electos, sino –como se deduce del inciso final de la rúbrica del artículo– también al resto del personal al servicio de las entidades locales, como posteriormente abordaremos.

Así, los números 1, 2 y 3 del citado artículo 75 bis, en la redacción establecida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ocupan de los miembros de las corporaciones locales, estableciendo un límite máximo para sus retribuciones, que se recogerá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para todos los conceptos retributivos, incluyendo asistencias a órganos colegiados, y por tanto limitando también la cuantía de las dietas, pero excluyendo los trienios en el supuesto de que fueran funcionarios de carrera (esta es, como veremos, una cantidad que se percibe por cada tres años de servicio, prevista en la LPGE), y, a esos efectos, recogiendo una remisión para los municipios al sueldo del secretario de Estado, partiendo lógicamente de una escala poblacional: para los municipios de más de 500 000 mil habitantes, el límite será el del secretario de Estado, e irán descendiendo, dependiendo del número de habitantes, hasta los municipios que tengan entre 1000 y 5000 habitantes, para los que será el del secretario de Estado menos el 60 %, esto es, por lógica, el 40 % de las retribuciones totales de un secretario de Estado.

Los miembros electos de los municipios de menos de 1000 habitantes no podrán tener dedicación exclusiva, aunque la Ley, en su redacción final, tras muchos avatares en las Cámaras, ha incorporado la posibilidad de dedicación parcial dentro de los límites máximos que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo tanto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado actuará como complemento necesario e indispensable para las retribuciones de cada año de los miembros de las corporaciones locales, lo que venía haciendo ya fundamentalmente en cuanto al aumento retributivo para el resto del personal de las entidades públicas, ubicándose por tanto las nuevas corporaciones locales dentro de las circunstancias establecidas en la Ley para el personal del sector público en el régimen retributivo.

Así, la totalidad de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales quedan remitidas a la referencia, con carácter máximo, que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, siendo la referencia para las diputaciones

provinciales o entidades de carácter supramunicipal equivalentes, previstas por las legislaciones autonómicas, la del alcalde de la corporación municipal con mayor población de la provincia.

Para el caso de los cabildos y consejos insulares, sus presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a una escala prevista en el artículo 75 bis 2 LRBRL: para las islas con más de 150 000 habitantes, será la retribución del alcalde de la corporación municipal más poblada de su provincia; para las de entre 25 000 y 150 000, el 70 % de dicha retribución, y para las de 0 a 25 000, el 50 %.

Obviamente se recoge la incompatibilidad de la dedicación exclusiva en un municipio y en una entidad local supramunicipal, y la idéntica incompatibilidad que ya se recogía para los miembros de la corporación que tengan dedicación exclusiva o parcial con la percepción de dietas por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación. Pero no así con las dietas por desplazamientos u órganos de las sociedades mercantiles municipales o provinciales.

Así, la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, dispone:

*De conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y considerando lo dispuesto en el artículo 22 de la presente ley, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, será el que se recoge a continuación, atendiendo a su población:*

Habitantes	Referencia
Más de 500 000	100 000 euros
300 001 a 500 000	90 000 euros
150 001 a 300 000	80 000 euros
75 001 a 150 000	75 000 euros
50 001 a 75 000	65 000 euros
20 001 a 50 000	55 000 euros
10 001 a 20 000	50 000 euros
5001 a 10 000	45 000 euros
1000 a 5000	40 000 euros

Esta limitación no ha sido tocada por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, que en su artículo 20.dos recoge la imposibilidad de aumento de retribuciones.

Por tanto, con los límites descritos, cada corporación, en el uso de su autonomía, fijará los correspondientes sueldos en sus presupuestos o en un acuerdo *ad hoc*, al comienzo del mandato, con la modificación (si procede) de los presupuestos.

### **¿Cuántos concejales pueden desempeñar sus cargos con dedicación exclusiva?**

Junto a la limitación de las retribuciones generales establecidas en el citado artículo 75 bis, el artículo 1.º 19 de la Ley 27/2013 introduce un nuevo artículo 75 ter en la LRBRL, con el título de «Limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva». Se tiene que recordar que el régimen de retribuciones de los miembros de las corporaciones locales se articula entre la posibilidad de ejercer sus funciones con dedicación exclusiva, y por tanto siendo dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social por parte de la corporación, y con las incompatibilidades de ello derivadas, las dedicaciones de carácter parcial especialmente para funcionarios que solo puntualmente ejerzan una delegación sin dedicación a tiempo completo (conforme a la LPGE será del 75 %, 50 % y 25 %), y finalmente la mera percepción de dietas por asistencia efectiva a órganos colegiados de gobierno de los que forman parte: pleno, junta de gobierno local y comisiones informativas, fundamentalmente, aunque puede interpretarse también para otro tipo de órganos desconcentrados, o incluso para mesas de contratación, y desde luego para las entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia, aunque no siempre se realiza así.

De esta forma, se recoge en la línea del artículo 75 bis 1 LRBRL anteriormente narrado un límite de población de 1000 habitantes para que los miembros de la corporación puedan prestar sus servicios con régimen de dedicación exclusiva, partiendo de dicha cifra para limitar los miembros de la corporación que pueden acogerse a dicho régimen.

Así, entre 1001 y 2000 habitantes, solo uno de los miembros de la corporación puede acogerse a dicho régimen; entre 2001 y 3000, máximo 2; de 3001 a 10 000, no más de 3; entre 10 001 y 15 000, no más de 5; entre 15 001 y 20 000, no más de 7; entre 20 001 y 35 000, no más de 10; entre 35 001 y 50 000, no más de 11; de 50 001 a 100 000, no más de 15; entre 100 001 y 300 000, no más de 18; más de 300 000 y menos de 500 000, no más de 20; entre 500 001 y

700 000, no más de 22; entre 700 001 y 1 000 000, no más de 25; y en los municipios de Madrid y Barcelona, 45 de los miembros y 32, respectivamente. En ese sentido debemos señalar que el número de concejales supera en estos últimos con escasez la cifra señalada, por lo cual hay una serie de miembros de la corporación que en ningún caso podrán tener dedicación exclusiva, pero en buena parte de todos estos municipios supera el número de miembros del Gobierno.

Con respecto a las diputaciones provinciales, conforme al artículo 75 ter de la Ley, el número máximo de miembros de la diputación con dedicación exclusiva será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia, siendo por tanto igual regla que para las retribuciones; y en los cabildos y consejos insulares, se determinará para las islas con más de 800 000 habitantes reduciendo el número en dos con respecto al número actual de los miembros del cabildo, y para las de menos de 800 000 habitantes, el 60 % de los cargos electos en cada cabildo insular, todo como máximo.

## 4. El personal eventual

### ¿Qué es el personal eventual?

Es personal eventual aquel que es nombrado libremente para ejercer funciones de apoyo y asesoramiento al alcalde y los concejales, de especial confianza, y cuya experiencia no puede ser computada como mérito para el acceso al empleo público permanente.

En ese sentido debemos diferenciar dicho personal eventual del personal directivo recogido ya en el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril.

El número, las características y las retribuciones del personal eventual serán determinados por el pleno de cada corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones solo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales, con los límites de número y retribuciones que vamos a explicar posteriormente.

### ¿Cómo se seleccionan los eventuales?

En primer lugar, el personal eventual se selecciona libremente por la alcaldía u órgano en quien delegue, pues su número y características, exigiéndose para los que ejercieran funciones directivas los mismos requisitos que para los funcionarios, sin perjuicio de que se refleje en la plantilla, se deben fijar por el pleno en la primera

sesión después de la investidura de la alcaldía para los municipios de régimen común, y por la junta de gobierno para los de régimen de gran población.

Cabe señalar que, al ser un personal de especial confianza o asesoramiento (jefe de gabinete, secretarías personales...), o con funciones directivas vinculadas a la confianza profesional, es libremente designado, y cesa automáticamente cuando lo hace el que le nombró, o libremente en virtud de la falta de confianza.

### **¿Cómo se clasifica al personal eventual?**

Se clasifica en dos grandes grupos, que son: los que ejercen funciones directivas, que no los directivos profesionales (los directores de servicios previstos en el artículo 176.3 del TRRL y en las diferentes leyes autonómicas –así, por ejemplo, el artículo 104 LALCAM–), y los de colaboración (secretarías, asesores, etc.).

### **¿Cuántos eventuales pueden nombrarse en un ayuntamiento?**

Sobre esta categoría de trabajadores públicos, tenemos que recordar que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introdujo en la LRBRL un nuevo artículo 104 bis, sobre personal eventual de las entidades locales, estableciéndose una serie de límites y normas a los efectos de la concreción de dichos puestos de trabajo.

Así, los municipios de más de 2000 habitantes y menos de 5000 pueden tener un puesto de trabajo eventual siempre y cuando no haya miembros de la corporación con dedicación exclusiva; en caso contrario no podrán tener personal eventual los indicados municipios de menos de 5000 habitantes, y en ningún caso (aunque no hubiese dedicación exclusiva de miembros de la corporación –imposible en los términos anteriormente narrados de las retribuciones–) los de menos de 1000 habitantes, circunstancia esta lógica, puesto que el carácter de confianza política o personal del personal eventual no parece lógico en municipios de escaso tamaño, ya que –recuérdese– nuestro sistema de empleo público, conforme al artículo 103.3 de la Constitución, ha optado por la relación profesionalizada de carácter burocrático, basado en el principio de mérito y capacidad, y no de confianza, circunstancia expresamente reflejada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987.

Por tanto, entre 1000 y 2000 habitantes podrá haber alcalde o concejal retribuido, pero no asesores.

Para los municipios con una población entre 5000 y 10 000 habitantes, independientemente de los miembros de la corporación con dedicación exclusiva, los ayuntamientos pueden incluir en sus plantillas una plaza de personal eventual como máximo.

Entre 10 000 y 20 000 habitantes, este número se eleva a 2, igualmente como máximo.

Entre 20 000 y 50 000 habitantes se pega el gran salto, en tanto en cuanto se establece un límite de 7.

Por lo que respecta al abanico entre 50 000 y 75 000 habitantes, el número de puestos de personal eventual no puede exceder de la mitad de los concejales de la corporación local, cifra prevista, como ya hemos señalado, según la cita de cifra de habitantes, por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 16 de junio. Para los municipios de más de 75 000 habitantes y que no superen los 500 000, se eleva ese número de personal eventual al número concreto de concejales de la corporación, siempre como máximo, no especificándose si la distribución será por concejales, puesto que recuérdese que la LRBRL permite para los grupos políticos la dotación de medios humanos, y no parece muy lógico que funcionarios de la corporación estén al servicio de un grupo político concreto, aunque en grandes municipios así ocurre por las circunstancias ligadas a la vinculación política, que contraviene el principio de neutralidad establecido por el artículo 103.1 de la Constitución y por la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, para el personal al servicio de las Administraciones Públicas, especialmente los funcionarios.

Finalmente, los municipios de más de 500 000 habitantes pueden tener un número de personal eventual no superior al 0.7 % del total de puestos de trabajo de las plantillas de las respectivas entidades locales, considerando a estos efectos también todos los entes del sector público que tengan la consideración de Administración Pública a los efectos del SEC 95, esto es, el marco del sistema europeo de cuentas, lo cual tiene su buena lógica a la hora de evitar disfunciones, puesto que dentro del concepto de eventual no solo están los asesores, sino que también podemos encontrarnos, conforme al artículo 176.3 del Texto Refundido del Régimen Local, para aquellos municipios que no se encuentran ubicados en el sistema de gran población, la figura de los directores de servicios de carácter eventual, esto es, profesionales, o al menos titulados, que dirigen servicios, circunstancia esta que no es lo mismo, a los efectos de profesionalización y control del gasto, que los meros asesores o titulares de las secretarías personales de los concejales, o de los grupos políticos correspondientes.

### **¿Y en las diputaciones, cabildos y consejos insulares?**

En lo que se refiere a las diputaciones, el artículo 104 bis 2 LRBRL sigue la regla anteriormente relatada de equipararlas al municipio más poblado de la provincia,

mientras que para los consejos y cabildos insulares, igualmente se sigue la anterior regla que hemos comentado de retribuciones en esos entes insulares: para los de más de 500 000 habitantes, con una reducción de 2 con respecto al número actual de miembros del cabildo, y en los de menos de 500 000 habitantes, el 60 % de los citados cargos electos para cada cabildo o consejo.

### ¿Caben eventuales en otras entidades locales?

En ninguna otra entidad local, y eso cuenta para las mancomunidades y consorcios (en el supuesto de que fueran entidad local, como es el caso previsto por la Ley de autonomía local de Andalucía), y evidentemente entidades de ámbito territorial inferior al municipio, comarcas y áreas metropolitanas, existirá la posibilidad de que tengan puestos de naturaleza eventual, independientemente de si dichas entidades locales se encuentran en estabilidad presupuestaria o no.

## 5. La función pública local: estructura general

En principio, la función pública local está estructurada y organizada de modo análogo a como lo está en las Administraciones Públicas de base territorial distintas a la local; en ese sentido son funcionarios aquellas personas seleccionadas para servir permanentemente al ayuntamiento **en los términos del artículo 9 del EBEP**.

Ello significa que existe una organización burocrática propia de la respectiva corporación local, con unas funciones similares a las que desempeñan sus homólogas de la Administración autonómica y estatal, y con una estructura también semejante, acompañada a los distintos niveles de responsabilidad que se asume en el ejercicio de tales tareas.

La particularidad de los funcionarios locales, sin embargo, va a ser la existencia de unas funciones reservadas a determinados funcionarios que no son propios de la respectiva corporación en un sentido exclusivo, sino que tienen relaciones de conexión tanto con la Administración autonómica correspondiente como con la estatal, como se verá a continuación, por las razones que también se apuntarán.

### ¿Qué clases de funcionarios existen en cada entidad local?

Con carácter general, como ya se apuntó, los funcionarios locales se dividen entre propios de cada corporación y con habilitación de carácter nacional.

Los funcionarios propios de la corporación se clasifican en las mismas formas que sus homólogos autonómicos y estatales, pues al respecto les son aplicables tanto las disposiciones consideradas legislación básica estatal como las de desarrollo de la respectiva legislación autonómica.

### **¿Qué grupos de funcionarios existen en los ayuntamientos?**

Habrá funcionarios agrupados en las categorías A1, A2, B, C1, C2 y E, esencialmente en atención a la titulación académica requerida para acceder a las mismas, y, a su vez, funcionarios adscritos a lo que se conoce como Administración General, que formarán el grupo mayoritario –pues son los que conforman el aparato burocrático tradicional en las corporaciones locales, con las misiones típicas de sus integrantes–, y a la Administración Especial, grupo minoritario en el que se insertan aquellos empleados públicos de la corporación que prestan para la misma, en función de su relación jurídico-pública, los servicios profesionales propios de su formación y especialidad académico-profesional como los prestarían en régimen de derecho privado.

Y, dentro de la gran agrupación de la Administración General, cabrá distinguir, a su vez, entre auxiliares administrativos, administrativos, técnicos de gestión y técnicos, todos ellos con un régimen y misiones similares a las de sus homólogos en la función pública estatal o autonómica, por lo que al estudio correspondiente a los mismos procede remitirse.

Las particularidades principales en relación con estos radican en que se puede decir que la competencia de la respectiva corporación local es plena en cuanto al procedimiento de su selección, nombramiento, adjudicación de puestos, sanción y separación del servicio en su caso, si bien, naturalmente, en cuanto a las normas que habrán de observar al efecto, deberá estarse a la legislación básica estatal en la materia correspondiente y a las previsiones complementarias de la legislación autonómica, resultando el margen para la potestad normativa local en esta materia prácticamente mínimo o inexistente.

### **¿Cómo se seleccionan los funcionarios y demás personal de las entidades locales?**

La Administración local, al igual que el resto de las entidades públicas, no pueden reclutar con criterios de entera libertad, puesto que están sometidas a los principios constitucionales de igualdad (artículo 14), mérito y capacidad (artículo 103.3), así como a la regulación de generalidad de acceso a las funciones y cargos públicos (artículo 23).

A estos principios se añade el de la publicidad, que se especificaba en la Ley 30/1984 y que reitera el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, y que la jurisprudencia ha hecho extensible a la selección de personal laboral y hoy contempla el artículo 55.2 de la Ley 7/2007.

Para la concreción de dichos principios es elemento esencial de transparencia **la oferta de empleo público**.

### ¿Qué es la oferta de empleo público?

Es un instrumento técnico que están obligados a elaborar los ayuntamientos con carácter anual (dentro de los límites de la tasa de reposición fijada por la LPGE de cada ejercicio) y que el alcalde para los municipios de régimen común y la junta de gobierno local para los de gran población deben aprobar en un plazo de un mes desde la aprobación definitiva de cada presupuesto anual.

En la oferta de empleo público se deben incluir las necesidades de recursos humanos que figuren en la plantilla de personal que forma parte del presupuesto, entendiendo también como vacantes los puestos cubiertos de manera interina. No obstante, las leyes de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio han establecido limitaciones en este ámbito, que se introducen anualmente.

Dicha facultad de aprobar la oferta de empleo se otorga a la alcaldía en virtud del artículo 21.1 g) y a la junta de gobierno local por el artículo 127 de la LRBRL, pero con carácter reglado dentro de las vacantes establecidas por **la plantilla**.

### ¿Qué es la plantilla municipal?

La plantilla de personal es uno de los documentos integrantes del presupuesto municipal, y en ella, conforme señala el artículo 90 LRBRL, se deben comprender todos los puestos de trabajo reservados tanto a personal funcionario y laboral como eventual.

En esta línea debemos señalar que en la plantilla se debe consignar el número, características y retribuciones de cada plaza.

Conforme a esas características hay que señalar que, en virtud de las competencias y según la habilitación de los artículos 90.1 LRBRL y 129 TRRL, el Gobierno de la nación viene fijando, a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, los límites de gastos en materia de personal, lo que implica no solo las retribuciones, sino los términos de la oferta de empleo público (artículo 91.1 LRBRL).

Con independencia de lo señalado, cabe destacar que la plantilla, como parte del presupuesto, se aprueba por el pleno con los requisitos establecidos por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y sus modificaciones se deben ajustar a dicho procedimiento y órgano, bajo pena en caso contrario de incurrir en nulidad (SSTS de 28 de febrero de 1996 y de 3 de febrero de 1997). Por tanto, el alcalde o la junta de gobierno deben obligadamente aprobar la oferta de empleo público dentro del margen que les otorga tanto el pleno, al aprobar el presupuesto, como la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado anual.

Una vez exista la oferta de empleo se podrá iniciar el procedimiento de selección del personal, donde cabe distinguir entre las tres grandes tipologías de personal al servicio del municipio, conforme al artículo 89 de la LRBRL.

Tanto el personal laboral como el funcionario requieren de procedimientos selectivos que hagan posible cumplimentar el derecho constitucional de carácter fundamental reflejado en el artículo 23.2 de la Carta Magna.

Dentro del personal funcionario debemos reflejar cuatro tipos, en especial en lo referido a la selección: habilitados de carácter nacional, funcionarios de carrera del ayuntamiento, policías locales y funcionarios interinos.

Los habilitados de carácter nacional –secretarios, interventores-tesoreros y secretarios-interventores– son seleccionados mediante el sistema de oposición libre por parte de la Administración estatal.

Los funcionarios propios de la corporación son seleccionados de acuerdo con alguno de los tres sistemas legales previstos por la Ley 7/2007, y según las condiciones del TRRL. Son necesarias la existencia de la oferta de empleo y la aprobación, por parte del alcalde o de la junta de gobierno local en las grandes ciudades, de **las bases que regirán las pruebas selectivas**, en las que se deberán incluir el sistema, las reglas del procedimiento, las pruebas a superar y el tribunal. Sujéntándose al Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, es necesario destacar que los tribunales deben tener composición mayoritariamente técnica, y que la totalidad de sus miembros deben poseer titulación igual o superior a la del puesto para el que se pretende seleccionar al candidato, no pudiendo formar parte de ellos los funcionarios interinos o personal de designación política, y debiendo existir –conforme al Real Decreto 896/91, sobre reglas y programas mínimos para selección de personal local– un representante de la comunidad autónoma en el tribunal.

Como ya se ha señalado, se pueden aplicar diversos sistemas de selección a determinar en las bases: la oposición (el único aplicable con carácter ordinario para el acceso a la escala de Administración General), que consiste en la superación

de una o varias pruebas en las que se constate la posesión de unos determinados conocimientos y habilidades; el concurso (solo aplicable a la escala de Administración Especial), con carácter excepcional y por ley, por medio del cual se deben acreditar unos méritos previos que habilitan para el desempeño del puesto; y el concurso-oposición, que consiste en una mezcla de ambos, no pudiendo ser eliminatoria la fase de concurso, por lo que previamente se deben superar la prueba o pruebas de la fase de oposición y luego computarse la fase de concurso.

Por lo que respecta a los funcionarios interinos, que son aquellos que van a ocupar las plazas vacantes por razones de urgencia o necesidad (artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público) y que no pueden ser ocupadas por funcionarios de carrera (artículo 10.a de dicha Ley y disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991), se requiere, pese a la urgencia de la selección de estos, la existencia de una convocatoria pública (STC 85/1983, de 25 de octubre), tal y como exige expresamente la ya citada disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991; y además, de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal, es necesario –como requisito insuperable– que los candidatos a ser seleccionados como interinos estén en posesión de al menos la misma titulación requerida que para el acceso a la condición de funcionarios de carrera, y el resto de requisitos complementarios. El Estatuto exige tan solo «procedimientos ágiles».

El procedimiento como tal, una vez verificados los requisitos señalados, así como el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, queda a criterio de la corporación. Puesto que el artículo 27 del Real Decreto 364/1995 se limita a señalar que este deberá posibilitar la máxima agilidad en la selección, en esta línea es muy positivo, y la práctica habitual de las comunidades autónomas es el uso de las denominadas listas de espera de aspirantes suspendidos en la convocatoria anterior.

### **¿Qué es la provisión de los puestos de trabajo?**

Una vez que el funcionario obtiene su nombramiento es necesaria su adscripción a un puesto concreto, o una vez adscrito su traslado; este proceso es la denominada provisión de puestos de trabajo.

### **¿Qué es la relación de puestos de trabajo (RPT)?**

Con carácter previo debemos destacar que la provisión de puestos requiere de un instrumento técnico que objetivice esta: la relación de puestos de trabajo.

En dicho instrumento se deben consignar los puestos municipales con sus retribuciones (fundamentalmente las complementarias), las características del puesto (subescala o categoría por quien debe estar desempeñado, funciones y competencias básicas, etc.) y su forma de provisión.

Algunos ayuntamientos no gozan de dichos instrumentos técnicos aprobados, y para ello el Real Decreto 861/1986, de Retribuciones, prevé una figura transitoria que son los catálogos de puestos, que son simples desarrollos de las previsiones de la plantilla presupuestaria con la forma de provisión.

Sea cual sea el instrumento de que goza el ayuntamiento (muchos solo disponen de la plantilla presupuestaria), debemos especificar que existe un criterio fundamental a la hora de distribuir los puestos, que es su desempeño por personal de carácter funcionario o laboral, puesto que los artículos 92.2 de la LRBRL y 9.2 del Estatuto reservan expresamente a los funcionarios las funciones que implican ejercicio de autoridad (licencias, concesiones, inspección, etc.), las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería, y en general, en desarrollo de la LRBRL, las que se reserven a funcionarios (lo que se hace en las RPT o catálogos) para mejor garantía de la objetividad de estos y las de salvaguarda de los intereses generales del Estado.

Por ejemplo, la Policía y sus auxiliares deben tener condición funcional, al ser agentes de la autoridad, y los inspectores urbanísticos igualmente, al ser también agentes de la autoridad según las diversas leyes autonómicas del suelo.

### ¿Qué sistemas de provisión existen?

Una vez determinados los puestos, la provisión se puede realizar mediante dos sistemas:

**- Libre designación con convocatoria pública**, que conforme a la STC 99/1987 es un sistema establecido para puestos directivos, y que implica necesariamente la facultad de libre remoción. Consiste en la capacidad de la alcaldía o concejal-delegado, en su caso, para adscribir a los empleados (funcionarios, puesto que los laborales se regirán por el convenio, o Estatuto de los Trabajadores). Dicho sistema es excepcional, y los puestos a él reservados deben ser preeterminados en la RPT correspondiente.

En el caso de los funcionarios con habilitación nacional es posible la citada libre designación para los municipios de más de 100 000 habitantes (Real Decreto

1732/1994), aunque garantizando al funcionario cesado un puesto con complemento de destino idéntico al destituido. En este caso la libre designación debe realizarse entre funcionarios de la subescala de Intervención-Tesorería o Secretaría conforme al puesto.

Como es obvio, la libre designación es un procedimiento excepcional que debe estar consignado en la RPT para los puestos directivos o de colaboración (secretarías de concejales, por ejemplo), e implica de igual forma la libre remoción.

**- Concurso de méritos**, que es el régimen ordinario de provisión y consiste en la aprobación por la alcaldía de unas bases con carácter previo, en las que se deben valorar los requisitos necesarios para desempeñar el puesto, los medios de acreditar dichos requisitos o méritos a valorar, y la Comisión que va a evaluar dichos méritos.

Una vez aprobadas las bases, se publican, y se abre convocatoria abierta a todos los empleados que cumplen los requisitos mínimos para desempeñar el puesto, debiendo estos solicitarlo acreditando los méritos específicos.

El candidato que tenga mayores méritos para la provisión del puesto debe ser propuesto conforme a las bases aprobadas por la alcaldía para su nombramiento por esta y, por tanto, adscripción al puesto convocado.

Existe una modalidad de concurso en la cual se pueden requerir exigencias complementarias por la singularidad del puesto, que es el denominado **concurso específico**.

### ¿Se puede cambiar de puesto a los funcionarios?

Cuando un trabajador ha sido adscrito por este sistema, solo es posible su destitución por un expediente de remoción del puesto por incapacidad para el desempeño que no constituya infracción disciplinaria, siendo en caso de esta necesaria la tramitación de ese expediente disciplinario, solicitud de este, o por las circunstancias del artículo 50 del Real Decreto 364/1995 (desaparición del puesto, etc.); la provisión de los funcionarios habilitados de carácter nacional se hace con carácter ordinario por el sistema de concurso, conforme al artículo 99 LRBRL, siendo los méritos computables el grado personal, la valoración del trabajo, los cursos de formación y perfeccionamiento desarrollados, la antigüedad, etc.

### ¿Cuáles son las retribuciones de los funcionarios?

En lo referente a las retribuciones debemos señalar con carácter previo la existencia de diversos tipos de funcionarios con respecto a su nivel de titulación, lo

que incide en sus ingresos, y en cada una de esas clases unos intervalos; son los conceptos de grupo y nivel.

Las retribuciones de los funcionarios (a las que con singularidades suelen equiparse las de los laborales a través de convenios) se dividen en dos grandes grupos: las básicas y las complementarias.

Son retribuciones básicas el sueldo (que se fija en una cantidad idéntica en todo el Estado para cada grupo de funcionarios por la Ley de Presupuestos) y los trienios (cantidad determinada por la misma Ley con carácter anual para cada grupo o subgrupo de funcionarios por cada tres años de servicio en concepto de antigüedad).

Las retribuciones complementarias son las que determine en su ley correspondiente cada Administración Pública, existiendo actualmente: el complemento de destino (igualmente señalado por la LPGE anual, pero para cada nivel, del 8 al 30), el complemento específico, el complemento de productividad, y las gratificaciones extraordinarias.

La fijación y, en su caso, el pago de la productividad y gratificaciones corresponden a la alcaldía, por no ser fijas ni periódicas; dichos conceptos corresponden al especial rendimiento realizado por alguien y a la realización de horas o trabajos extraordinarios.

El actual complemento específico se determina por el pleno al aprobar la plantilla y en su caso los catálogos o RPT, puesto que son retribuciones fijas de carácter periódico que se encargan de pagar las especiales características de cada puesto por sus niveles de intensidad, peligrosidad, etc., independientemente de quien lo ocupe.

### **¿Cuál es su régimen disciplinario?**

El régimen disciplinario es común al personal independientemente de su naturaleza; no obstante, las sanciones vienen nuevamente determinadas por la dualidad de regímenes, al fijarse la sanción máxima para laborales en el despido y para funcionarios en la separación del servicio, y está previsto en el EBEP.

### **¿Qué sanciones se pueden imponer a los empleados públicos?**

Las sanciones, conforme al artículo 98 del Estatuto, pueden consistir en:

- Apercibimiento.
- Demérito.
- Suspensión de funciones o de empleo y sueldo.

- d) Traslado forzoso.
- e) Separación del servicio o despido.

Para imposición de sanciones por falta leve (apercibimiento) no es necesaria la tramitación de expediente sancionador, pues basta con unas diligencias previas con audiencia al interesado.

Para las faltas graves y muy graves se requiere resolución de la alcaldía (o concejal-delegado) de incoación de expediente sancionador con nombramiento de un instructor conforme al artículo 98 del Estatuto y por ahora el Real Decreto 33/1986.

La imposición de sanciones y en su caso la máxima (separación del servicio para los funcionarios y despido para los laborales) corresponde a la alcaldía, siendo dicha función indelegable (artículo 21.3 LRBRL) y debiéndose dar cuenta al pleno en su primera sesión tras el acto, sin perjuicio de las funciones previstas para la junta de gobierno local para los municipios de gran población.

### **¿Cuáles son los derechos y deberes de los laborales?**

Toda relación de trabajo está sometida a un conjunto de reglas o condiciones de trabajo que impliquen, lógicamente, el cumplimiento de unas obligaciones del trabajador con el empresario y del respeto por parte de este de unas determinadas normas, así como del pago de un salario.

La formulación de esta relación de trabajo es completamente diferente (en teoría) para el personal laboral que para el funcionario.

En efecto, los trabajadores laborales de la Administración tienen los mismos derechos y deberes, salvo las peculiaridades ya señaladas, que en cualquier otra empresa, reflejados por el correspondiente convenio colectivo, que puede ser específico de cada ayuntamiento, o el marco negociado en el seno de las federaciones de municipios autonómicos o la FEMP, al que se adhiera el ayuntamiento. Pero los funcionarios, por sus características reservadas a un especial deber de imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus funciones, gozan, como garantía para el desempeño de estas, de un conjunto de deberes, así como de derechos para garantizarlo.

La principal singularidad de este tipo de relación (expresamente excluida del régimen de los contratos públicos del Texto Refundido de la Ley de Contratos y del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores) es su concepción como relación estatutaria, por lo que tanto los derechos como los deberes vendrán impuestos unilateralmente por el ordenamiento jurídico, con un mínimo margen para la intervención de los representantes funcionariales.

Así, para el personal laboral las condiciones de trabajo vienen establecidas por el correspondiente convenio colectivo, que las especifica por el acuerdo de las partes, con el único límite del Estatuto de los Trabajadores y demás normativa de aplicación.

### ¿Qué tipos de derechos tienen los empleados públicos?

Los derechos se dividen en individuales y colectivos.

Pero los funcionarios tienen unos derechos y deberes de configuración legal, entre los que destacan:

- a) La inamovilidad –que implica, salvo voluntad propia o sanción disciplinaria, la imposibilidad de traslado– del cargo, que obliga a ostentar una determinada función dentro del organigrama municipal, y de los tratamientos, honores y recompensas que pudiesen corresponderle (menciones honoríficas, premios en metálico, condecoraciones y honores).
- b) El derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, como consecuencia del principio de carrera administrativa, por cuyo medio, y a través de los procedimientos de provisión de puestos anteriormente señalados, se puede ir ascendiendo en el escalafón administrativo, tanto en vertical como en horizontal. Por lo que respecta a la promoción interna, se exonera a los funcionarios de escalas inferiores de la acreditación de conocimientos ya exigidos anteriormente para poder ingresar en cuerpos y escalas superiores, reservándose al efecto un porcentaje de plazas.
- c) El derecho a vacaciones anuales pagadas, así como a permisos retribuidos por asuntos propios, enfermedades, maternidad, asuntos sindicales, concurrencia a exámenes, etc.
- d) El derecho a la sindicación, como consecuencia del derecho fundamental expresado en el artículo 28 de la CE, así como el de huelga, con las peculiaridades de los cuerpos de Policía local. Dentro de este derecho podríamos señalar el cada día más pujante derecho de negociación de las condiciones de empleo.
- e) Lógicamente, el derecho a una retribución por su trabajo conforme a los conceptos ya explicados, que subsiste incluso cuando exista una suspensión de funciones, al corresponder el cien por cien de las básicas y las vinculadas a hijos.
- f) Dentro del sistema de función pública local no existen singularidades en cuanto al derecho a la Seguridad Social, puesto que todos los trabajadores

dores están integrados en el régimen general, con las mismas prestaciones y haberes reguladores.

- g) También gozan del derecho a la formación a través de los diversos acuerdos de formación continua suscritos y las acciones formativas convocadas por la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, la FMM y las organizaciones sindicales; conforme a dicho derecho los funcionarios pueden acudir a cursos de capacitación y reciclaje, que deben serles impartidos desde la propia Administración.

### **¿Qué deberes tienen los empleados locales?**

Junto con estos derechos debemos especificar, lógicamente, un conjunto de deberes previstos en los artículos 52 a 54 del Estatuto, cuyo incumplimiento comprende la comisión de infracciones, y que conforme al artículo 144 del TRRL serán los contenidos por la legislación estatal y autonómica, divididos entre principios éticos y principios de conducta, siendo destacables:

- a) Deber de fidelidad, esto es, lealtad con los intereses públicos con expreso acatamiento de la Constitución, lo que implica una actuación neutral desde un punto de vista político.
- b) Deber de residencia, hoy claramente superado por la libertad constitucional de residencia. Así, debe interpretarse, en vez del precepto de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 de deber residir en el municipio, el más correcto de residencia en un municipio que posibilite acudir al trabajo diariamente, tal y como por ejemplo regulan diversas leyes de función pública de las comunidades autónomas.
- c) Cumplimiento de la jornada fijada por el acuerdo de las condiciones de trabajo.
- d) Correlativo al derecho a la formación, el deber de perfeccionamiento.
- e) Deber de respeto y debido tratamiento a los ciudadanos, así como el respeto a los subordinados, y el cumplimiento y respeto de las instrucciones de los superiores conforme al artículo 21 de la LRJPA.
- f) Deber de guardar el debido sigilo de los asuntos a su cargo, tanto por respeto a la intimidad de las personas como por la posible comisión del delito de revelación de secretos (artículos 413 a 418 del Código Penal).

### **¿Existen deberes específicos no previstos en el EBEP?**

Junto a estos deberes establecidos por la normativa general administrativa, debemos recordar dos singularidades, que son los derivados ilícitos penales y el cumplimiento del sistema de incompatibilidades.

Por lo que respecta a la posible comisión de ilícitos penales, debemos recordar que los funcionarios deben actuar con el más estricto principio de legalidad, por lo que los delitos en que pudieran incurrir por sus funciones (cohecho, prevaricación, uso de información privilegiada, tráfico de influencias, negociaciones prohibidas, etc.) traen consigo inhabilitación.

En lo referente a las incompatibilidades, debemos señalar que afectan tanto al personal laboral como al funcionario y al eventual, puesto que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, es de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administraciones Públicas.

Como regla general debemos señalar que para realizar cualquier trabajo fuera de la Administración Pública es necesaria la previa declaración expresa de compatibilidad por parte del pleno corporativo, debiéndose cumplir en todo caso el procedimiento al efecto, en el cual se debe garantizar la falta de relación del órgano departamental o entidad de ese trabajo con el de la Administración, y que no interfiere en el horario de trabajo.

Vistos esos requisitos generales, cabe distinguir entre las compatibilidades para el ejercicio de un segundo puesto público o privado.

En el ámbito privado es posible otorgar declaración de compatibilidad a aquellos empleados que no dispongan de complemento específico o similar. Por lo que se refiere al público, solo es posible la compatibilidad para los profesores universitarios asociados por tiempo parcial y duración determinada.

Las actividades literarias, conferencias, etc., son expresamente compatibles, así como la administración del patrimonio personal.

### **¿Qué peculiaridades de los derechos sindicales existen en los ayuntamientos?**

Finalmente, por lo que se refiere al personal al servicio de la Administración local, debemos desarrollar dentro del derecho a la sindicación la representación y la negociación de las condiciones de trabajo.

Tanto funcionarios como laborales eligen a sus representantes, para el comité de empresa unos y para delegados (hasta 49 funcionarios) y juntas de personal (más de esa cifra) los funcionarios.

Los laborales gozan del derecho de negociación colectiva conforme al Estatuto de los Trabajadores y la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Para el personal estatutario este derecho viene delimitado por los artículos 33 a 38 del Estatuto Básico.

Así, los delegados y juntas de personal deben recibir información de la política de personal, emiten informes a solicitud de la Administración en materia de traslado de instalaciones, planes de formación, sistemas de organización, deben ser informados de todas las sanciones importantes por infracciones graves y tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de horario laboral y jornada de trabajo, régimen de permisos, vacaciones y licencias y cantidades concedidas por productividad a cada funcionario, conocer trimestralmente las estadísticas sobre absentismo, etc.

Deben negociarse aspectos como las retribuciones y la oferta de empleo (artículo 38), pudiéndose celebrar pactos o acuerdos vinculantes en materia de su competencia y sin perjuicio de la soberanía de los órganos.

En cuanto a **los funcionarios con habilitación nacional** tras la LRSAL hemos de indicar lo siguiente:

- a) La Ley 27/2013 da nueva redacción al artículo 92 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: «Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución».

El precepto establece que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario, y también especifica una serie de funciones que están atribuidas en exclusiva a los funcionarios de carrera: «[...] el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

La Ley 27/2013 también ha reformado el apartado 1 del artículo 100 de la Ley 7/1985: «Es competencia de cada corporación local la selección

de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional».

- b) La disposición transitoria séptima regula el régimen transitorio de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal (ahora nacional) en los siguientes términos:
  - Hasta que no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria anterior referida a este colectivo de funcionarios.
  - Los procedimientos administrativos referidos a estos funcionarios, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, continuarán su tramitación y se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.
- c) El artículo 92 bis se remite al desarrollo reglamentario en el apartado 4 (especialidades de creación, clasificación y supresión de puestos reservados, así como las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y situaciones administrativas), apartado 5 (bases y programas para la selección, formación y habilitación de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional), apartado 6 (especialidades de la forma de provisión de puestos) y apartado 8 (normativa para ser aplicada por las comunidades autónomas en la tramitación de los nombramientos no definitivos, y reguladora de las circunstancias excepcionales justificativas de nombramientos excepcionales cuya competencia está atribuida al Estado).

### **¿Cómo se adjudican los puestos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional?**

En orden a los méritos que debían regir el concurso, con el Estatuto Básico se debían tener en cuenta los méritos generales, y los correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada comunidad autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica, y los méritos específicos relacionados con las características del puesto.

Con respecto a los méritos generales, que tienen configuración de valoración preceptiva, la Ley 27/2013 modifica los porcentajes, su puntuación alcanzará un mínimo del 80 % del total posible conforme al baremo correspondiente, frente a un

65 % en la anterior regulación. Es decir, la valoración de los méritos generales de determinación estatal experimenta un aumento porcentual respecto al resto de los méritos computables: autonómicos y específicos –fijados por la entidad local–. Los méritos de determinación autonómica no podrán superar el 15 % del total posible –anteriormente, el 10 %–, y por lo que a los correspondientes a la corporación local se refiere, su puntuación alcanzará un 5 %, cuando anteriormente era un 25 %.

Se mantiene la existencia de dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. El concurso ordinario, que, como ya hemos adelantado, pasa a tener ámbito territorial estatal, y es convocado por el Estado, y el unitario, que será también convocado por la Administración del Estado, y se mantiene con la misma regulación que en la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, y ahora, hasta la nueva regulación estatal, se contiene en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Las corporaciones locales con puestos vacantes aprobarán las bases del concurso ordinario, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que se aprueben en el Real Decreto que tiene que dictar el Estado, para regular las especialidades de la forma de provisión de los puestos reservados a esta escala, y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente comunidad autónoma para su publicación simultánea en los diarios oficiales.

A este respecto, la Nota explicativa sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de fecha 5 de marzo de 2014, que fue publicada en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, señala que la regulación del concurso ordinario no resulta aplicable al del año 2014, por los siguientes motivos:

- La regulación del concurso ordinario exige un desarrollo reglamentario para ser aplicada porque establece un nuevo porcentaje de los méritos generales, autonómicos y específicos.
- Hay corporaciones locales que han aprobado ya las bases del concurso ordinario de 2014 y por tanto iniciado el procedimiento de concurso con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013. En este sentido la disposición transitoria séptima de esta norma expresamente señala que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán su tramitación, y se resolverán con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

Las modificaciones en la puntuación de los méritos generales, autonómicos y específicos, nos llevan a concluir que se están reforzando los principios generales de mérito y capacidad.

Si el sistema normal de provisión es el concurso, el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo es la libre designación, que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Sigue siendo un régimen excepcional.
- Se amplían los supuestos que se contemplaban en la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Se regulan peculiaridades de nombramiento y cese de funcionarios para puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- Se garantiza un puesto en caso de cese.

El régimen excepcional de provisión de puestos de trabajo mediante libre designación estaba previsto en la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, para los municipios comprendidos en el artículo 121 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, los que venimos denominando como de gran población: municipios con población superior a 250 000 habitantes, municipios capitales de provincia cuya población supere los 175 000 habitantes, municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, y municipios cuya población supere los 75 000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, mediante ley específica. Asimismo, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

Con la Ley 27/2013 se amplía el ámbito por la remisión que realiza a los artículos 111 y 135 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En consecuencia, **pueden utilizar la libre designación todas las capitales de provincia o de comunidad autónoma, así como los municipios con población de derecho igual o superior a 75 000 habitantes, y las áreas metropolitanas.**

### **¿Se requiere informe del Estado en relación con las provisiones de los funcionarios con habilitación nacional?**

Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria,

y la contabilidad, tesorería y recaudación, se exige autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales. Igualmente se exige dicho informe, que tendrá carácter preceptivo, previamente al cese. Y como garantía, para el supuesto de cese, la corporación local deberá asignar al funcionario un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.

Con el Estatuto Básico del Empleado Público, únicamente se exigía el informe preceptivo de la Administración de tutela con ocasión del cese de aquellos funcionarios que hubieran sido nombrados por libre designación dentro de los seis años inmediatamente anteriores a la propuesta de cese. Con la Ley 27/2013, dicho informe es necesario en cualquier momento.

Como garantía de puesto en el supuesto de cese, con anterioridad a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, preveía que al funcionario se le debía de asegurar un puesto de su subescala y categoría en la corporación, que habría de figurar en la relación de puestos de trabajo y cuya remuneración no sería inferior en dos niveles del complemento de destino a la del puesto para el que fue designado. Actualmente, simplemente se asignará al funcionario un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.

Si pudiera caber algún género de duda respecto a si el puesto a asignar en caso de cese tiene que tratarse de uno clasificado y reservado a funcionario de Administración local con habilitación nacional, la misma es despejada por la Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas anteriormente referida, cuando dice: «Dado que en la Ley no se exige que este puesto tenga que estar clasificado y reservado a funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, no puede entenderse vigente la regulación establecida en el Real Decreto 1732/1994, respecto a esta exigencia».

### ¿Qué funciones están reservadas a este tipo de funcionarios?

Pues bien, entrando en el análisis de la primera de las funciones reservadas, la de Secretaría, el primer haz de cometidos inherente a la misma se agrupa bajo la rúbrica de la **fe pública**, que conforme al artículo 2.<sup>º</sup> del citado Real Decreto 1174/1987, comprende:

- La preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren el pleno, la comisión de gobierno decisoria y cualquier otro órgano colegiado de la corporación en que se*

- adopten acuerdos que vinculen a la misma, de conformidad con lo establecido por el alcalde o presidente de la corporación, y la asistencia al mismo en la realización de la correspondiente convocatoria, notificándola con la debida antelación a todos los componentes del órgano colegiado.
- b) Custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla.
  - c) Levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en el apartado a) y someter a aprobación, al comienzo de cada sesión, el de la precedente. Una vez aprobada, se transcribirá en el libro de actas, autorizada con la firma del secretario y el visto bueno del alcalde o presidente de la corporación.
  - d) Transcribir al libro de resoluciones de la presidencia las dictadas por aquella y por los miembros de la corporación que resuelvan por delegación de la misma.
  - e) Certificar de todos los actos o resoluciones de la presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la entidad.
  - f) Remitir a la Administración del Estado y a la de la comunidad autónoma, en los plazos y formas determinados reglamentariamente, copia o, en su caso, extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios de la corporación, tanto colegiados como unipersonales.
  - g) Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan.
  - h) Autorizar con las garantías y responsabilidades inherentes, las actas de todas las licitaciones, contratos y documentos administrativos análogos en que intervenga la entidad.
  - i) Disponer que en la vitrina y tablón de anuncios se fijen los que sean preceptivos, certificándose su resultado si así fuera preciso.
  - j) Llevar y custodiar el registro de intereses de los miembros de la corporación y el inventario de bienes de la entidad.

El secretario es, pues, el notario dentro de la corporación local, a todos los efectos y con las mismas consecuencias. De aquí que los documentos por aquel expedidos en ejercicio de esta función gozan de las mismas consecuencias autentificadoras que las de este. Son documentos públicos, otorgados, además, en ejercicio de su específica función y con ocasión del desempeño de las tareas propias de la

misma. Por ello, gozan del valor probatorio cualificado típico de tales documentos, susceptibles de desplegar los efectos propios de los elementos de prueba que les reconoce al máximo nivel la legislación procesal, aplicable por igual en el conjunto del territorio del Estado, y así lo reconoce la jurisprudencia de nuestros tribunales, en todos sus órdenes.

Por ello mismo, la ausencia del secretario titular en el desarrollo de la sesión de uno de los órganos colegiados de la corporación local, o de quien desempeñe su función reservada por haber sido objeto de un nombramiento coyuntural por un procedimiento dotado de las correspondientes garantías –según veremos más adelante–, es un vicio cuya gravedad ha sido destacada por los tribunales de lo contencioso-administrativo, hasta el punto de que puede acarrear la nulidad de todos los actos y acuerdos adoptados en la respectiva sesión, y así lo ha sancionado ya el Tribunal Supremo.

En cuanto al segundo de los haces de cometidos inherentes a esta función, el **asesoramiento legal preceptivo**, la norma legal lo describe del siguiente modo:

### *Artículo 3*

*La función de asesoramiento legal preceptivo comprende:*

- a) *La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el presidente de la corporación o cuando lo solicite un tercio de concejales o diputados con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*
- b) *La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija una mayoría especial. En estos casos, si hubieran informado los demás jefes de servicio o dependencia u otros asesores jurídicos, bastará consignar nota de conformidad o disconformidad, razonando esta última, asumiendo en este último caso el firmante de la nota la responsabilidad del informe.*
- c) *La emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.*
- d) *Informar, en las sesiones de los órganos colegiados a que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuya legalidad pueda dudarse, podrá solicitar al presidente el uso de la palabra para asesorar a la corporación.*

- e) Acompañar al presidente o miembros de la corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren, en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.

### **¿Plantea la emisión de informes por el secretario problemas prácticos?**

En primer lugar, dado que el precepto se remite a una normativa complementaria para saber en qué casos se exige quórum especial para la adopción del respectivo acuerdo –y será entonces cuando, adicionalmente, también habrá de dictaminar aquél–, habrá que acudir a la LRBRL, concretamente a su artículo 47, para examinar qué materias o asuntos son estos, con la particularidad de que eventualmente la lista puede modificarse, como ha sucedido a partir de la reforma legal de 1999 (subsiguiente al denominado Pacto Local, que buscó, en ese aspecto, flexibilizar el funcionamiento interno de las corporaciones locales, eliminando el requisito de la mayoría especial en algunas materias).

En segundo lugar, no todo informe jurídico requerido por una normativa sectorial implica que deba ser preceptivamente emitido por el secretario, bajo sanción de invalidez del acto resultante. El ejemplo típico es el de la emisión de informe jurídico en el expediente de otorgamiento de licencia de obras: toda la legislación urbanística contempla esta exigencia, pero ello no significa que requiera su suscripción por el secretario; en las corporaciones grandes y medianas, bastará que lo suscriba el funcionario correspondiente adscrito al respectivo servicio o negociado; en las pequeñas, además del propio secretario, el informe podría evaucarse por esos servicios externos de apoyo a los pequeños municipios existentes en las diputaciones provinciales o en las delegaciones de la respectiva Dirección General de Administración Local; y en todos esos casos el valor y eficacia del informe jurídico serán los mismos, pues no hay una específica reserva de que ese informe haya de ser suscrito por el secretario local.

En tercer lugar, ni siquiera la omisión del informe por el secretario en los casos en que efectivamente fuere preceptivo determinará necesariamente la nulidad del acuerdo adoptado. En realidad, esa circunstancia solo suscitará la duda de si provoca una anulación o es una mera irregularidad no invalidante. Dependerá de que el informe, de haberse emitido, hubiera podido hacer cambiar el sentido de la resolución, por ejemplo. En todo caso, no se da aquí sino una proyección de la doctrina jurisprudencial ya sentada en cuanto a la eficacia de la ausencia de los informes preceptivos no vinculantes (*ad exemplum*, STS de 22 de mayo de 1996, Ar. 3984).

A lo anterior hay que añadir el papel que, en consonancia con la imagen de imparcialidad y dignidad institucional que se asocian al secretario, le vienen otorgando otras disposiciones complementarias. Así, la regulación del régimen de la moción de censura municipal –reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 por el Pacto Local de 1999– ha depositado en sus manos la garantía para viabilizar la convocatoria de la sesión correspondiente cuando exista un cierto ánimo obstrucciónista por parte del llamado a efectuarla, esto es, el alcalde, que será destituido si aquella tiene éxito.

### **¿Cuál es la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria?**

Esta comprende:

- a) La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.
- b) La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.
- c) La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- d) La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.
- e) La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.
- f) La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.
- g) El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.
- h) La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitados por la presidencia, por un tercio de los concejales o diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias

pudiera dudarse, podrán solicitar al presidente el uso de la palabra para asesorar a la corporación.

- i) La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los organismos autónomos o sociedades mercantiles dependientes de la entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control de carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la corporación.

No obstante, aquellas entidades locales que tengan implantado un sistema informático de gestión y seguimiento presupuestario podrán establecer que las funciones de control y fiscalización interna se efectúen por muestreo o por los medios informáticos de que disponga la entidad local.

Curiosamente, a diferencia de lo que veíamos arriba en relación con la omisión del informe del secretario, la jurisprudencia ha enjuiciado severamente la ausencia del informe del interventor, especialmente en el caso de los expedientes de los presupuestos locales, de tal modo que ha llegado a declarar la nulidad de los mismos, sobre la base de que su ausencia ha privado a los miembros de la corporación de elementos de juicio decisivos para una correcta toma de la decisión (STS de 13 de mayo de 1998, Ar. 3674).

El artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción anterior a la dada por la Ley 27/2013, ya establecía que el control interno, desde el punto de vista subjetivo, se extendía a la gestión económica de las entidades locales, los organismos autónomos y las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Desde el punto de vista objetivo, señalaba que las modalidades de control interno se extendían a la función interventora, la función de control financiero y la función de control de eficacia. En la redacción anterior no se hacía mención alguna respecto de la auditoría de cuentas.

La nueva redacción presenta las siguientes novedades: por un lado, incluye entre las modalidades de control interno la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente; en segundo lugar, atribuye al Estado el establecimiento de normas sobre los procedimientos de control interno, y, por último, introduce en este nuevo sistema a la Intervención General del Estado.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control: metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes

de control. Aquí se encuentra la aplicación generalizada de técnicas a todas las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público, que ya anticipaba la exposición de motivos.

### ¿Qué son los reparos y qué consecuencia tienen?

A través de la nueva redacción del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se amplía la escasa regulación que existía de los informes sobre la resolución de discrepancias, toda vez que el precepto se limitaba a declarar una obligación genérica que recaía en el órgano interventor, consistente en la elevación al pleno de un informe con todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías en materia de ingresos.

Ahora, se establece expresamente que el informe del interventor atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice, y que se dará cuenta del mismo en un punto independiente del orden del día de la sesión plenaria correspondiente, facultando al presidente de la corporación local para presentar en dicha sesión un informe justificativo de su actuación.

También se prevé la posibilidad de que, cuando existan discrepancias, el presidente de la entidad local pueda elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Se añade, en el último párrafo del precepto, la obligación que incumbe al órgano interventor, consistente en remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente de la entidad local y por el pleno de la corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. En el supuesto de disponer de informes justificativos presentados por la corporación local, también hay que acompañarlos.

## 6. El personal laboral

Tras los tipos anteriores de personal, la última gran categoría que aborda la Ley, y que lógicamente integra el conjunto de los medios humanos de las entidades locales, es el referido al indicado personal laboral.

En primer lugar debemos reseñar que el artículo 92 LRBRL establece, como no podía ser menos al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional, pese

a la continua laboralización de la Administración Pública, una opción por la prestación general por medio de funcionarios de los servicios y funciones en las entidades locales, dejando la existencia de personal laboral a una situación excepcional.

Por tanto se hace necesario analizar ese modelo de empleo público y el encuadramiento de las relaciones laborales en dicho marco, tanto en el ámbito del conjunto de las Administraciones Públicas como en el aspecto específico de las corporaciones locales.

### **¿Cuál es el modelo preferente, el laboral o el funcionarial?**

La mayor determinación reseñable de la LRSAL con respecto al personal laboral de las entidades locales, es la clara opción que el legislador realiza por la modalidad de relación de servicios funcionarial, puesto que la STC 99/1987, de 11 de junio, ya resaltó el carácter excepcional de la naturaleza laboral en las relaciones de servicios de empleo con las Administraciones Públicas; de hecho esa determinación hizo que se reformara la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, mediante la Ley 23/1988.

De hecho el Alto Tribunal determinó en el fundamento jurídico 3 d) de esta sentencia una doctrina que reitera la STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5.

### **¿Cómo se selecciona al personal laboral?**

En lo referente al personal laboral fijo (o indefinido, puesto que a diferencia de los funcionarios es posible el despido, cosa evidentemente muy seria) y temporal, la LRBRL (artículo 103) no realiza distinciones entre las diferentes clases de personal laboral a la hora de su selección, equiparando en cuanto a los principios de selección al citado personal con el funcionario a excepción de la prohibición que existe para el uso del sistema de concurso tras el Estatuto Básico.

Pero el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, en su disposición adicional segunda, sí contiene una distinción, al equiparar el laboral fijo al funcionario, eso sí, respetando los convenios colectivos en vigor; por tanto, es exigible la aprobación de la oferta de empleo público de las bases de selección de la alcaldía con sujeción a uno de los tres sistemas (oposición, concurso o concurso-oposición), quedando el criterio y pruebas a celebrar a la libre elección del ayuntamiento, eso sí, con la debida motivación, para evitar discrecionalidades, conforme al principio constitucional del artículo 23.2 CE.

Por lo que se refiere a los empleados laborales de carácter temporal, sí que se pueden hacer distinciones conforme al artículo 177.1 del TRRL, que posibilita la contratación en cualquiera de las modalidades que establece nuestra legislación laboral, así obra o servicio determinado, interinidad por maternidad, temporal, etc.

En cuanto a la posibilidad de que por un contrato temporal se establezca una relación laboral indefinida al transcurrir más de los tres años, se ha producido una jurisprudencia contradictoria, pero tanto el actual artículo 28 del Real Decreto 364/1995 como las STS de 15 de junio de 1993 (Arz. 4676) y 14 de mayo de 1996 (Arz. 4400) determinan en aplicación del artículo 23.2 de la CE el necesario uso de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, por lo que parece evidente la necesidad de pruebas, que lógicamente pueden por analogía asimilarse a lo ya citado para el personal interino de carácter funcionario.

### **¿Qué es y quién aprueba la masa salarial?**

La principal novedad específica para este colectivo es la prevista en el nuevo y recién citado artículo 103 bis LRBRL, relativo a la aprobación de su masa salarial.

En relación con los límites retributivos que pueden establecer las leyes de Presupuestos Generales del Estado (en adelante, LLPGE), lo primero que hay que señalar es que esto no es algo nuevo para el ámbito local, ya que estaban previstos en los artículos 21.1 EBEP y 90.1 de la propia LRBRL, si bien, como se verá, el nuevo artículo 103 bis tiene un alcance superior.

En lo que respecta a su «ámbito de aplicación», el artículo 103 bis define uno *sui generis*, estableciendo una particular delimitación del «sector público local» en su apartado 2. En ese sentido, el sector público local ahí definido no coincide con el sector público tal y como lo define la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), ya que el artículo 103 bis se aproxima a la definición que, tradicionalmente, se ha venido contemplando como «sector público» en las sucesivas LLPGE, en línea con lo que dispone el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP).

En ese sentido, el sector público local contemplado en el artículo 103 bis excede el de las entidades que integran el Presupuesto General de la Entidad Local, definido en el artículo 164 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), y en su Reglamento de desarrollo 500/1990; con la definición efectuada en el artículo 103 bis se disipan, pues, las posibles dudas

que se suscitaban acerca de cuál era el alcance subjetivo de las limitaciones establecidas en esta materia en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En segundo lugar, en lo que atañe al cálculo, el precepto establece que la masa salarial se calculará respetando los límites y condiciones que se establezcan anualmente en la LPGE; condiciones que, por lo demás, se han venido tradicionalmente estableciendo con carácter básico en las LLPGE, por lo que en opinión del citado autor el artículo no constituye novedad alguna, pero sí conforme entendemos nosotros se produce una importante labor de homogeneización y sistematización racionalizadora.

Lo que, sin embargo, sí constituye una evidente novedad, es la necesidad de que la entidad local articule un procedimiento de aprobación —o, dependiendo del ente, de autorización— de la masa salarial para los diferentes entes de su sector público, a imagen y semejanza de lo que ya sucede en el ámbito estatal. En ese sentido, la entidad local deberá tener en cuenta el reparto de atribuciones entre sus órganos, así como el necesario respeto a las limitaciones que se establezcan en los presupuestos —tanto en los generales del Estado como, en su caso, en los municipales, aprobados por el pleno—. En todo caso, la masa salarial aprobada —o autorizada— tendrá carácter limitativo a efectos de negociación colectiva, siendo esto —en nuestra opinión— inexcusable, e incurriendo en nulidad de pleno derecho cualquier actuación o acuerdo que vulnere dicho límite.

Esta determinación nos hace recordar la tradicional polémica y conflicto entre el derecho de negociación colectiva de los empleados laborales de las entidades locales y los límites presupuestarios de vinculación legal, cuestión que abordaremos posteriormente y en donde ya anunciamos se cristaliza otra de las manifestaciones del carácter «especial» de esta relación laboral.

Así, para el concepto de masa salarial debemos tener en cuenta la Orden HAP/1057/2013, de 10 de junio, por la que se determina la forma, el alcance y efectos del procedimiento de autorización de la masa salarial regulado en el artículo 27.tres de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, para las sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y organismos que integran el sector público estatal (publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 140, de 12 de junio de 2013).

Ese precepto sobre masa salarial del personal laboral del sector público local incluye dos cuestiones de importancia y novedad, alguna relativa pero novedad,

que son la obligación de pagar anualmente el conjunto de la masa salarial de todo el personal laboral del sector público local, incluyendo por supuesto no solo el ayuntamiento sino también los organismos de entidades públicas empresariales y demás entes públicos, sociedades mercantiles de ellos dependientes, así como los consorcios adscritos en la línea de adscripción prevista por las disposiciones de la propia Ley de Racionalización, y de las fundaciones cuyo capital de aportación sea mayoritario directa o indirectamente de las entidades que hemos señalado, o cuyo patrimonio fundacional con carácter de permanencia esté formado por más de un 50 % por bienes de hecho aportados por las referidas entidades.

La remisión de las retribuciones del personal laboral a la ley supone una limitación a la negociación colectiva, puesto que la ley es la expresión de la voluntad popular, estableciéndose un régimen especial de retribuciones del personal laboral de las entidades públicas, no solo de ayuntamientos y diputaciones, sino también de las sociedades de ellos dependientes y de las fundaciones en relación con lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, circunstancia esta que había sido discutida varias veces en relación con las famosas congelaciones salariales.

### **¿Cuál es el sistema de fuentes para la regulación de los laborales locales?**

Partiendo de la citada opción del legislador local por un sistema preferentemente funcionarial, lo cierto es que tanto el artículo 89 LRBRL como la realidad local recogen la existencia de un amplio colectivo de personal sometido a relación jurídica laboral en las Administraciones Públicas locales, y por supuesto en el sector público local, que como es lógico se supeditan a las determinaciones del Estatuto de los Trabajadores, regulado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del citado Estatuto de los Trabajadores.

Pero esa regulación no es originaria ni directamente aplicable, puesto que desde el EBEP y en concreto en su artículo 7.º se determina la aplicabilidad previa, aunque no de todo su contenido, de la citada Ley a todos los laborales de las Administraciones Públicas, en un pretendido, aunque parcialmente frustrado, intento de reconducción a una categoría común con el personal funcionario.

Ahora bien, la aplicabilidad del EBEP no es ni mucho menos total, puesto que ya el propio artículo 2.º1 de la Ley establece su aplicación al personal laboral «en lo que proceda», recogiéndose a lo largo del Estatuto diferentes principios comunes como el código ético, las infracciones o los principios de selección, pero desta-

cándose numerosos preceptos aplicables tan solo al personal funcionario, como la inamovilidad prevista en el artículo 14.

De hecho, el Tribunal Supremo ha anulado diversos acuerdos/convenios por identidad de texto para ambos colectivos, y así la STS, Secc. 7.<sup>a</sup>, 13/9/2010, en la que se declara la nulidad del acuerdo/convenio regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos municipales para el período 2004/2007, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Gijón, en tanto su ámbito de aplicación está constituido por todos los empleados municipales, siendo improcedente abordar conjuntamente la regulación de las condiciones de trabajo de funcionarios y personal laboral.

En el EBEP hay un buen número de normas comunes aplicables tanto a funcionarios como a laborales, que no presentan dudas en cuanto a su aplicación. Estas normas tienen doble naturaleza jurídica, ya que simultáneamente tienen naturaleza administrativa y laboral.

Este es el caso de los preceptos relativos a: derechos individuales y colectivos (artículos 14 y 15); evaluación del desempeño (artículo 20.1 y 2); límites de los incrementos retributivos (artículo 21.2); retribuciones diferidas (artículo 29); deducción de retribuciones (artículo 30); principios generales de la negociación colectiva, representación y participación (artículo 31); Mesas Generales de Negociación (artículo 36.8); código de conducta (artículos 52 a 54); principios rectores y requisitos generales de acceso al empleo público (artículos 55 y 56); y régimen disciplinario (artículo 93.1).

Sin embargo, otros preceptos podrían presentar problemas interpretativos en cuanto a su aplicación, como sucede con el artículo 37, relativo a las materias objeto de negociación.

Este grupo de normas comunes aplicables al personal funcionario y laboral hay que completarlo con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Así, la regulación de la negociación colectiva, representación y participación del personal laboral se establece en el artículo 32 EBEP con preferencia al TRET, determinación que en el transcurso de la crisis ha sufrido una importante puntualización, acentuando el rasgo diferencial de estos trabajadores en virtud de su empleador, y así el artículo 7 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que permite el incumplimiento de lo previsto en los convenios válidamente cele-

brados, negociados y publicados, cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico-financiero, para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público, conforme establece la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Estas determinaciones específicas del personal laboral de las Administraciones Públicas en general y de las entidades locales, en particular, se cristalizan en el sistema de fuentes particular de los laborales públicos frente al resto del personal sometido al imperio del Estatuto de los Trabajadores, por lo que, al amparo del viejo principio de «ley especial prevalece sobre ley general», amén del carácter posterior del EBEP sobre las reglas generales del Estatuto de los Trabajadores, la Ley aplicable en primer lugar a estas relaciones laborales será el propio EBEP en los preceptos a ellos aplicables, y por remisión de este, y en tanto no contravenga lo en él recogido, el Estatuto de los Trabajadores.

Lógicamente, y por remisión del propio Estatuto de los Trabajadores, serán fuentes jurídicas de esta relación los correspondientes convenios colectivos y los diferentes contratos de trabajo.

De hecho, el artículo 7.<sup>º</sup> del EBEP indica: «El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan».

### **¿Qué clases de laborales locales existen?**

Una de las peculiaridades de la relación laboral en las Administraciones Públicas en general, y en las entidades locales en particular, es la referida a una peculiar y privativa configuración de las diferentes relaciones, que pueden en nuestra opinión clasificarse en tres grandes categorías, a la vista del factor temporal en la duración de su contrato. Mientras que en régimen común no existe el concepto de «fijeza», máxime tras la reforma laboral de 2012, en el ámbito de las Administraciones Pú-

blicas existe un concepto que, aunque no impide el despido, sí lo limita en caso de haber superado el titular del contrato de trabajo un procedimiento selectivo.

En cuanto a los diferentes tipos concretos de personal laboral al servicio de la Administración Pública en función de la duración del contrato, el artículo 11 EBEP regula la figura del personal laboral en los siguientes términos: «1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal».

Entendemos por tanto que los trabajadores laborales de las Administraciones Públicas en general y de las entidades locales en particular se clasifican en: a) fijos; b) indefinidos, y c) temporales, no solo por la dicción literal del precepto del EBEP anteriormente trascrito, sino por la expresa construcción jurisprudencial existente al respecto.

La diferencia, como es evidente, es la superación o no de un proceso selectivo, circunstancia esta que tiene un fundamento constitucional en la aplicación de los criterios recogidos en los artículos 14, 23 y 103.3 de la Carta Magna.

Respecto de este precepto del artículo 11 EBEP, pueden hacerse algunas consideraciones: en primer lugar, debe resaltarse, al igual que para el ámbito del TRLCSP, la exigencia de forma escrita para celebrar contratos con el personal laboral en la Administración Pública, pues, hasta el momento, el artículo 8 TRET, que es el que regula la forma del contrato de trabajo, no contemplaba este supuesto. Si su importancia jurídica es mínima, teniendo en cuenta que el contrato de trabajo puede revestir carácter escrito por reclamo de cualquiera de las partes y que, por seguridad jurídica, la Administración Pública siempre lo exigía, sí es de mayor trascendencia el hecho de que el legislador parece olvidar que contrato de trabajo no es siempre equivalente a relación de trabajo.

En efecto, la existencia de una relación de trabajo no va ligada necesariamente a la existencia de un contrato de trabajo, puesto que puede existir aquella sin este.

Así, la inexistencia de un contrato formalizado por escrito en la Administración Pública no excluye que nos podamos encontrar ante un sujeto sometido a la legislación laboral por prestar un servicio de manera libre, personal, retribuida, dependiente y ajena. Y, en este caso, la aplicación de la legislación laboral es incuestionable, y con ella, su régimen sancionatorio en los términos previos que consigne la correspondiente inspección de trabajo.

En segundo lugar, se consagra por el indicado precepto del EBEP que, conforme a la duración del contrato de trabajo, este puede ser de tres tipos: fijo, indefinido o temporal. Se asume así, definitivamente, la doctrina de los tribunales del orden social, que, desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado, intentaron compaginar el acceso al empleo público del personal laboral con el respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

En definitiva, el personal laboral fijo es el que se ajusta a las prescripciones establecidas en el artículo 15 LMRFP 30/1984, de 2 de agosto, **pudiendo ser fijo o temporal** (recuérdese que el artículo 11 EBEP establece que el contrato de trabajo puede revestir cualquier modalidad de contratación prevista en la legislación laboral), y, junto a ellos, se sitúa aquel otro personal laboral que, por distintas circunstancias, será considerado **indefinido pero no fijo de plantilla**, estando expuesto a perder su puesto de trabajo, como ya vimos anteriormente, cuando el que ocupa sea cubierto por los procedimientos legales oportunos.

La construcción de la figura de los trabajadores indefinidos no fijos de plantilla arranca con unas sentencias del Tribunal Supremo dictadas en la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo veinte (SSTS de 30 de septiembre de 1996, de 30 de diciembre de 1996, de 11 de marzo de 1997 y de 7 de julio de 1997), si bien, en ese momento, el Alto Tribunal se limitó a enunciar la figura, diferenciándola del trabajador fijo, pero sin concretar su significado.

La escueta regulación legal, que recoge la doctrina jurisprudencial vista anteriormente, no zanja, sin embargo, las cuestiones más controvertidas suscitadas durante la situación anterior (los concretos supuestos, procedimiento y efectos de la extinción del contrato indefinido no fijo), por lo que la posible conflictividad es evidente.

Así, recuérdese que la STS de 27 de mayo de 2002 estimó, en unificación de doctrina, que el cauce oportuno para extinguir un contrato indefinido no fijo de plantilla en la Administración Pública era el artículo 49.1 b) TRET, a través de una condición resolutoria consignada válidamente en el contrato.

Por tanto, el elemento definitorio de las relaciones laborales de las entidades locales no será la temporalidad o no de las relaciones contractuales, sino **el sistema de selección que se determina por el EBEP**.

### ¿Qué principios rigen para la selección de laborales?

Las diferentes Administraciones Pùblicas, entidades y organismos afectados por el EBEP (entre ellos, las entidades locales), seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios

constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los establecidos a continuación: **a)** publicidad de las convocatorias y de sus bases; **b)** transparencia; **c)** imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; **d)** independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; **e)** adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; y **f)** agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Obviamente no son personal laboral los funcionarios interinos, el personal eventual, ni los directivos de las corporaciones locales.

### ¿Qué papel tienen el contrato de trabajo y el convenio colectivo?

En las entidades locales, las relaciones laborales basadas en el régimen jurídico de fuentes anteriormente reseñado se rigen por las determinaciones del correspondiente contrato de trabajo, del convenio colectivo aplicable y las legales, aunque cabe reseñar una serie de matizaciones de índole jurídico-pública, y así su origen (selectivo o no, con las correspondientes consecuencias), retribución (con las limitaciones al derecho de negociación colectiva que las LLPGE realizan), la reasignación de efectivos (con la aplicabilidad o no de los planes de empleo creados por la Ley 22/1993), la subrogación de las entidades locales en los contratos laborales suscritos por empresas concesionarias y por sus entes instrumentales, y la finalización de esta.

El régimen de prestación sanitaria y de pensiones es el derivado del régimen general de la Seguridad Social, al igual que el de los funcionarios locales, puesto que estos, a diferencia de los nacionales, no tienen su régimen particular de clases pasivas, al disolverse la MUNPAL e integrarse en el régimen general de la Seguridad Social por Orden Ministerial de 4 de abril de 1993.

Por lo que respecta al régimen de representación sindical, existe aplicación plena y directa de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985, de 2 de agosto.

La jurisdicción competente en esta materia es, de conformidad con la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, dicho orden jurisdiccional, aunque con la particularidad de la necesaria interposición de una reclamación previa en vía administrativa, tal y como se desprende de lo indicado en los artículos 120, 121 y 126 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, matizado por los artículos 69 a 73 de la reseñada Ley 36/2011, de 10 de octubre.

## ¿Hay movilidad para los trabajadores laborales locales?

En lo que se refiere a la movilidad geográfica y funcional, e incluso a la posibilidad de subrogación, debemos destacar que el EBEP se remite únicamente a los convenios colectivos que sean de aplicación y no a la legislación laboral, y se plantea la duda interpretativa de si lo dispuesto en los artículos 39 y 40 del ET, sobre movilidad funcional y movilidad geográfica de los trabajadores, resulta no obstante de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas (debido, sobre todo, a su carácter mínimo imperativo cara a la negociación colectiva), o si, por el contrario, tal como se deduce de una interpretación literal del EBEP, en caso de ausencia de regulación convencional, serán de aplicación tal cual los artículos 78 a 84 del EBEP y no el TRET.

Cabe aquí plantearse dos tipos de movilidades: la meramente organizativa, que es la que será posible tan solo en municipios de cierto tamaño, entidades provinciales, etc., y por otra parte la vinculada a traspasos de servicios hacia o desde otras entidades, sea por transferencia, por coordinación (caso de las diputaciones para servicios de municipios de menos de 20 000 habitantes) o por aceptación de delegaciones.

## ¿Qué peculiaridades hay frente a los trabajadores de cualquier empresa?

Partiendo de esta regulación legal general debemos señalar algunas peculiaridades de las extinciones de contratos en las corporaciones locales.

Así, en primer lugar, **no hay edad legal de jubilación forzosa**. Consecuentemente con esto, los trabajadores que no soliciten la jubilación al cumplir los 65 años de edad seguirán prestando servicios, ya que no puede establecerse una edad laboral límite para la jubilación, lo que sí ocurre para el personal funcionario, para el que el Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 67, fija la edad de jubilación en los 65 años (aunque para este colectivo se permite la prolongación de la actividad laboral hasta los 70 años de edad).

No obstante, se mantiene vigente lo establecido en la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las «cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación», que permite la inclusión en convenio colectivo de una edad máxima/límite para la jubilación del personal sujeto al Estatuto de los Trabajadores, siempre y cuando se cumpla un doble requisito para la validez de estas cláusulas:

1. Que se configuren como parte integrante de la política de empleo; esto es, que su finalidad sea el permitir que personas que no tienen empleo

sustituyan a otras que han cumplido una determinada edad y reúnan las condiciones para jubilarse.

2. Y que el trabajador cuyo contrato pueda extinguirse al cumplir la edad ordinaria de jubilación tenga asegurado el acceso a la pensión de jubilación contributiva, por tener cubierto, al menos, el período mínimo de cotización y los demás requisitos que, en su caso, se exijan por la Seguridad Social.

Por tanto, la fijación de la edad de jubilación del personal laboral de las corporaciones locales quedará remitida a lo que establezca el convenio colectivo aplicable, y en caso de no existir (lo cual es muy habitual en los pequeños municipios), a la voluntad del trabajador, excepto que la empresa/Administración proceda al despido por causas objetivas, con los problemas que ello supone, puesto que además, en caso de declararse improcedente, y tal y como determina el EBEP, existe el derecho a la readmisión.

Por lo que se refiere al **despido**, tras el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral, que otorgan una nueva redacción al TRET, recogiendo la nueva disposición adicional vigésima, aplicable no solo a las Administraciones Públicas, sino a todas las entidades integrantes del sector público, nos encontramos con una gran novedad. Por primera vez se regula la posibilidad de despido no disciplinario del personal laboral de las Administraciones Públicas, ya que hasta entonces era posible amortizar un puesto de laboral fijo pero era insólita su utilización por varios factores: primero, por la resistencia sindical y del comité de empresa a tales precedentes; segundo, porque la amplia dimensión de la Administración permitía la recolocación del trabajador o su reclasificación funcional antes de optar por el despido; y tercero, porque antes se acudía a la extinción del personal con contrato temporal. Y además, jurídicamente era difícil que prosperase un ERE de una Administración, ya que se presumía su solvencia presupuestaria (siempre había mecanismos para subsistir y los pagos de empleados eran crédito preferente), y además, si estaba en juego un servicio público, por definición resultaba difícil cuestionar su subsistencia.

**El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público**, entendiéndose por este el recogido por el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajado-

res y sus normas de desarrollo, y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, entendiendo como tales a los entes, organismos y entidades a que se refiere el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate, y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

Sí se recoge en la norma aplicable tras la reforma laboral indicada una prelación en la aplicabilidad del despido, puesto que tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior.

### ¿Qué tipos de causas son precisas para despedir?

Por tanto, a partir de dicha reforma se precisan tres tipos de causas para que prospere el despido en las entidades locales, con la puesta a disposición de una indemnización de 20 días por año trabajado (hasta un máximo de 12 mensualidades), y sin que la autoridad laboral los autorice:

- Causas económicas:** insuficiencia presupuestaria durante tres trimestres consecutivos. Las preguntas clave serán: ¿es lo mismo insuficiencia que desequilibrio presupuestario?; ¿qué grado de insuficiencia o déficit es exigible?; ¿si hay insuficiencia por tres trimestres y justo el cuarto en que se acomete la medida aumenta la tesorería o el crédito presupuestario, queda desactivada?; ¿la insuficiencia por tres trimestres requiere el prorrateo de la dotación y de los gastos en cuatro períodos de cada año?; ¿y si la insuficiencia es transitoria o provocada por una modificación a la baja de un crédito para atender otra necesi-

dad supuestamente más perentoria? Como siempre, los vacíos legales los acabarán colmando la negociación colectiva y los tribunales.

- b) **Causas técnicas:** «cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate». O sea, si se compra un tractor para segar, posiblemente puedan despedirse jardineros.
- c) **Causas organizativas:** «cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público». Eso de los «sistemas y métodos de trabajo» es inquietante, ya que lógicamente hay que entender que solo podrá producirse el despido si tales cambios hacen incompatible o innecesaria objetivamente la presencia del trabajador.

Así y todo, parece lógico que tal despido requiera la motivación y la adopción de una supresión del puesto o plaza en la relación de puestos de trabajo o en la plantilla anexa al presupuesto, y como tales deben negociarse, puesto que son requisitos generales de ordenación de recursos humanos que subsisten.

Cabe por tanto la existencia de expedientes de regulación de empleo en las corporaciones locales, que ha supuesto que los efectos de la crisis visualicen las penosidades presupuestarias de las Administraciones Públicas y en especial de las entidades locales, y por tanto la imposibilidad de afrontar determinados costes laborales.



### 1. Qué es una contratación pública y cómo funciona

Cuando las entidades del sector público necesitan proveerse de obras, servicios, productos o bienes, deben acudir al mercado a contratar tales prestaciones al amparo de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, estabilidad presupuestaria y control del gasto, necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.

### 2. Qué normas debe aplicar el sector público local para contratar

La normativa aplicable a los contratos celebrados por las entidades locales viene formada, principalmente, por las siguientes normas:

- a) Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP).

- b) Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- c) Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP).
- d) Los artículos 111, 114 y 117 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL).

En el momento en que se redacta esta Guía, ha sido iniciada, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la elaboración de una nueva ley de contratos del sector público, con la intención de trasponer la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. La trasposición de las directivas indicadas debería efectuarse antes del 18 de abril de 2016, por lo que, para poder cumplir el plazo, el proyecto de ley debería pasar el filtro de las Cortes antes de que sean disueltas de cara a las próximas elecciones al Congreso de los Diputados y el Senado.

### **3. Cómo se aplica el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público a las entidades del sector público local**

El TRLCSP se aplica a tres tipos de sujetos, aunque con una intensidad distinta para cada uno de ellos:

- a) Sector público.– Como noción global, se podría convenir que los entes del sector público se vinculan al TRLCSP con una intensidad mínima, pues esta vinculación se limita, en la adjudicación de los contratos, a los principios generales de la contratación pública.
- b) Poderes adjudicadores.– A modo de idea base, cabría subrayar que estos poderes se subordinan al TRLCSP con una intensidad intermedia, ya que tal subordinación únicamente se produce en relación con determinadas reglas especiales para el establecimiento de las prescripciones técnicas y la preparación de los pliegos y para la adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada, quedando, por el

contrario, la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada supeditada solamente a los principios generales de la contratación pública.

- c) Administraciones Públicas.– En una concepción básica, se podría decir que las Administraciones Públicas están gobernadas por el TRLCSP con una intensidad máxima, puesto que esta norma se les aplica íntegramente para cualquier contrato que celebren, siempre que tales contratos se encuentren incluidos en el ámbito objetivo de la misma (los que se reseñarán en el epígrafe 4).

A efectos del TRLCSP, todos los entes locales tienen la consideración de Administración Pública, por lo que, siguiendo lo que se acaba de indicar, esta norma se les aplica de un modo pleno. En este sentido, hay que recordar que poseen la calidad de entes locales el municipio, la provincia, la isla, la comarca o entidades similares, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Los demás entes u organismos vinculados o dependientes de las entidades locales, tales como los organismos autónomos, las fundaciones, las sociedades mercantiles, los consorcios o las entidades de derecho público, tendrán la consideración de sector público, Administración Pública o poder adjudicador en función de lo establecido, respectivamente, en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 del TRLCSP, aplicándoseles esta norma, en consecuencia, simplemente de una forma parcial, cuando no tengan la naturaleza de Administración Pública.

## **4. A qué negocios o contratos se aplica la normativa de contratación del sector público**

El TRLCSP se aplica a los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes sujetos a la susodicha norma.

También están sometidos al TRLCSP los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada, así como los contratos de obras que celebren los concesionarios de obras públicas en los casos del artículo 274 de la citada norma.

Por el contrario, están excluidos del ámbito del TRLCSP los negocios y relaciones jurídicas reseñadas en el artículo 4 de dicha norma. De esta forma, por ejemplo, quedan al margen del TRLCSP, entre otros, la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral; los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con

personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales; las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 del TRLCSP, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones del susodicho texto refundido; o los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial.

## 5. Cuáles son los tipos de contratos del sector público

Los contratos del sector público se clasifican en base a diferentes criterios:

a) Según el objeto:

- Contrato de obras (artículo 6 del TRLCSP).
- Contrato de concesión de obras públicas (artículo 7 del TRLCSP).
- Contrato de gestión de servicios públicos (artículo 8 del TRLCSP).
- Contrato de suministro (artículo 9 del TRLCSP).
- Contrato de servicios (artículo 10 del TRLCSP).
- Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (artículo 11 del TRLCSP).
- Contratos mixtos (artículo 12 del TRLCSP).

b) Según la cuantía:

- Contratos sujetos a regulación armonizada (apartado 1 del artículo 13 y artículos 14 a 17 del TRLCSP).
- Contratos no sujetos a regulación armonizada (apartado 2 del artículo 13 del TRLCSP y, en general, el resto de los contratos distintos de los sujetos a regulación armonizada).
- Contratos menores (artículo 138.3 del TRLCSP).

c) Según su naturaleza jurídica:

- Contratos administrativos (artículo 19 del TRLCSP).
- Contratos privados (artículo 20 del TRLCSP).

## 6. Qué órganos intervienen en la contratación del sector público local

### ¿Quién tiene la competencia para contratar en los entes locales?

En la Administración local, los órganos con competencias en materia de contratación son los siguientes:

- a) Los alcaldes y presidentes, y el pleno de las entidades locales, en función del importe y duración del contrato (apartados 1 y 2 de la disposición adicional segunda del TRLCSP).

Los alcaldes y presidentes pueden delegar el ejercicio de sus atribuciones en materia de contratación, según corresponda, en la junta de gobierno o en los concejales, diputados o miembros de la entidad local.

El pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en materia de contratación en el presidente y en la junta de gobierno.

- b) Las juntas de contratación actuarán como órganos de contratación en atención a lo reseñado en el apartado 4 de la disposición adicional segunda del TRLCSP.

La constitución de las juntas de contratación es, de cualquier modo, potestativa.

- c) En los municipios de población inferior a 5000 habitantes, el régimen competencial es el que se ha expuesto en los apartados precedentes, si bien, facultativamente, se permite que las competencias en materia de contratación sean ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 204 del TRLCSP, mediante acuerdos al efecto.

Asimismo, y también de forma facultativa, estos municipios podrán concertar convenios de colaboración en virtud de los cuales se enciende la gestión del procedimiento de contratación a las diputaciones provinciales o a las comunidades autónomas de carácter uniprovincial.

- d) En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), las competencias en materia de contratación se ejercerán por la junta de gobierno local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

La junta de gobierno local podrá delegar las funciones en materia de contratación en los tenientes de alcalde, en los demás miembros de la

junta de gobierno local, en su caso, en los demás concejales, y en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares.

- e) En los entes u organismos del sector público vinculados o dependientes de las entidades locales que no son Administración Pública, serán competentes para contratar los órganos que, conforme a sus estatutos o reglas fundacionales, tengan atribuida tal facultad.

De cualquier modo, corresponde al órgano de contratación la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación en los términos que se regulan en el artículo 110 del TRLCSP.

### **¿Qué es la mesa de contratación?**

La mesa de contratación es un órgano que asiste a los órganos de contratación en los procedimientos abiertos y restringidos y en los procedimientos negociados con publicidad a que se refiere el artículo 177.1 del TRLCSP (salvo en el caso en que la competencia para contratar corresponda a una junta de contratación), y que, además, se encarga de la calificación y evaluación de la documentación acreditativa de los requisitos previos para licitar (los relacionados en el artículo 146 del TRLCSP), la apertura y valoración de las ofertas, y la propuesta de adjudicación al órgano de contratación. En los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación.

Los miembros de la mesa serán nombrados por el órgano de contratación, y su composición atenderá a lo preceptuado en el apartado 10 de la disposición adicional segunda del TRLCSP. Además, al tratarse de un órgano colegiado, queda sometido a lo establecido en el capítulo II del título II de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **¿Cómo intervienen el secretario y el interventor de la corporación local?**

El secretario, o el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la corporación, evacuará los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos en materia de contratación.

Los actos de fiscalización se ejercerán por el interventor de la entidad local.

## **7. Quiénes pueden contratar con el sector público**

Únicamente podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que tengan plena capacidad de obrar.– La capacidad de obrar de los licitadores se rige por las normas generales de derecho común. Se puede decir que existe plena capacidad de obrar cuando se observen los requisitos subsecuentes:
- Empresarios que fueren personas naturales.– Las personas físicas o empresarios individuales tienen una capacidad de obrar genérica. Esta capacidad la demostrarán mediante la presentación de su documento de identidad, acreditando la mayoría de edad.
  - Empresarios que fueren personas jurídicas.– Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios. La capacidad de obrar se probará mediante la escritura de constitución o modificación inscrita en el registro mercantil, cuando este requisito fuera exigible conforme a la legislación mercantil que le sea aplicable, y si no lo fuere, la prueba se realizará mediante la escritura o documento de constitución, de modificación, estatutos o acto fundacional, en el que constasen las normas por las que se regula su actividad, inscritos, de ser ello imperativo, en el correspondiente registro oficial. Por tanto, no poseerán plena capacidad de obrar aquellos a quienes la ley no les reconoce o concede personalidad jurídica (como, por ejemplo, las comunidades de bienes).
- b) Que no estén incursas en una prohibición de contratar.– No podrán contratar con el sector público las personas en las que concurra alguna de las circunstancias del artículo 60 del TRLCSP.
- c) Que acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.– En la contratación pública el contratista debe tener una determinada solvencia vinculada con el objeto del contrato y proporcional al mismo.
- Este requisito de solvencia se acreditará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 a 82 del TRLCSP, y será sustituido por el de la clasificación empresarial cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto por el artículo 65 del TRLCSP.
- Los requisitos mínimos de solvencia y los medios de acreditación de los mismos deben figurar en los pliegos de cláusulas administrativas del contrato y en el anuncio de licitación.
- De cualquier forma, los criterios de solvencia deben diferenciarse de los criterios de valoración de las ofertas del artículo 150 del TRLCSP.

- d) Que cuenten con habilitación empresarial o profesional.– Esta habilitación será la que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato.

El momento decisivo para apreciar la concurrencia de los requisitos de capacidad y solvencia exigidos para contratar con la Administración será el de finalización del plazo de presentación de las proposiciones. No obstante, en los términos del artículo 146.4 del TRLCSP, es factible que los licitadores puedan aportar una declaración responsable indicando que cumplen las condiciones legalmente establecidas para contratar con la Administración, de tal modo que solo el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación deberá presentar toda la documentación que acredite que cumple las mencionadas condiciones de solvencia.

## **8. Fraccionamiento o fusión de las prestaciones que son objeto de un contrato**

El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado y comprender la totalidad de las prestaciones necesarias para el cumplimiento del fin –público– perseguido, debiendo incluirse necesariamente en el contrato.

Pese a ello, con carácter general, se admite que el objeto de un contrato pueda fraccionarse, y dividirse en lotes las diferentes partes de la prestación, siempre y cuando se respeten las siguientes reglas:

- a) La finalidad del fraccionamiento, de ningún modo puede ser disminuir la cuantía del contrato, y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. En tal supuesto el fraccionamiento queda terminantemente prohibido.
- b) Debe justificarse debidamente en el expediente el fraccionamiento.
- c) Cada una de sus partes o lotes resultantes del fraccionamiento deben ser susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituir una unidad funcional (unidad operativa o sustancial entre las diferentes partes), o tal fraccionamiento debe venir exigido por la propia naturaleza del objeto contractual (la finalidad que se pretende conseguir con él requiere que las prestaciones se contraten por separado).

Asimismo, de modo especial para los municipios de población inferior a 5000 habitantes y en relación con los contratos de obras cuyo período de ejecución exceda al de un presupuesto anual, se permiten contratos independientes relativos a cada

una de las partes de la obra, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas, y preceda autorización concedida por el pleno de la corporación, adoptada con el voto favorable de la mayoría absoluta legal de sus miembros (esta autorización no podrá ser objeto de delegación).

De otra parte, también podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, lo cual obliga a que esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad, que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.

## **9. Garantías exigibles en la contratación de los entes locales**

En la contratación de los entes locales pueden preverse dos tipos de garantías:

- a) Garantía provisional.– De modo facultativo y en atención a las circunstancias concurrentes en cada contrato, los órganos de contratación podrán exigir a los licitadores la constitución de una garantía por un importe que no podrá ser superior a un 3 por 100 del presupuesto del contrato, excluido el impuesto sobre el valor añadido, que responda del mantenimiento de sus ofertas hasta la adjudicación del mismo.
- b) Garantía definitiva.– De forma general, los licitadores que presenten las ofertas económicamente más ventajosas en las licitaciones de los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía de un 5 por 100 del importe de adjudicación, excluido el impuesto sobre el valor añadido, la cual responderá de los conceptos señalados en el artículo 100 del TRLCSP. Esta garantía podrá prestarse por el empresario de manera singular para cada contrato o, alternativamente, ser de índole global para afianzar las responsabilidades que puedan derivarse de la ejecución de todos los que celebre con una Administración local, o con uno o varios órganos de contratación.

Las garantías exigidas en los contratos celebrados con las Administraciones Públicas podrán prestarse en alguna de las formas dispuestas en el artículo 96 del TRLCSP.

## 10. Trámites precisos para la celebración de un contrato del sector público

La contratación del sector público tiene un carácter eminentemente formalista, prohibiéndose, como regla general, la contratación verbal, por lo que la misma requiere la previa tramitación de un procedimiento y la correspondiente configuración de un expediente.

Existen dos fases claramente diferenciadas en la contratación pública:

- Preparación del contrato (expediente de contratación).— Esta es una fase interna, durante la cual se van reuniendo todos los datos, documentos y características que reflejan la voluntad contractual de la entidad local para que, con el debido conocimiento de todo ello, el órgano de contratación lo apruebe mediante el correspondiente acto administrativo y se lleve a cabo, a través de la fase siguiente, la adjudicación del contrato que se necesita.
- Selección de contratista y adjudicación del contrato.— Es esta una fase externa por la cual, una vez aprobado el expediente de contratación y, por tanto, una vez cumplimentada la fase interna de preparación del contrato, se ponen de manifiesto al exterior los deseos del ente público de llevar a cabo la contratación, así como las condiciones que este exige que concurren en la otra parte, para estar en condiciones de efectuar el contrato.

## 11. Cómo se preparan los contratos del sector público

### ¿Qué trámites requiere la preparación de los contratos?

Con carácter general, la preparación de los contratos celebrados por las entidades locales requiere el cumplimiento de tres trámites en relación con el expediente de contratación:

- Iniciación.— El expediente se iniciará por el órgano de contratación y contendrá, salvo en las excepciones establecidas legalmente, la documentación que se relata en el artículo 109 del TRLCSP.
- Tramitación.— La tramitación del expediente puede ser:
  - Tramitación ordinaria.— Es el sistema de general aplicación a la tramitación del expediente de contratación.
  - Tramitación abreviada.— Es el sistema extraordinario de tramitación del expediente de contratación y, por tanto, solo puede usarse en

las circunstancias expresamente previstas por el TRLCSP para cada hipótesis. Existen dos supuestos de tramitación abreviada:

- Tramitación urgente.– Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.

El expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.

Los expedientes calificados de urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las especialidades dispuestas en el apartado 2 del artículo 112 del TRLCSP.

- Tramitación de emergencia.– Esta tramitación solamente procede en los supuestos de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Únicamente podrá utilizarse cuando no sea posible la tramitación urgente.

La apreciación de la emergencia corresponde al órgano de contratación, aunque no requiere una especial declaración, bastando la posterior justificación documental.

La tramitación de la emergencia se limitará a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia.

- Tramitación anticipada.– El expediente de contratación puede incluso ultimarse con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. No obstante, para poder ejecutar el mencionado contrato, en dicho ejercicio deberá existir crédito adecuado y suficiente.

- c) Aprobación.– Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

Esta resolución implicará también la aprobación del gasto, salvo que el presupuesto no haya podido establecerse previamente, deba ser presentado por los licitadores, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido lo contrario, en cuyo supuesto deberá recabarse la aprobación del órgano competente. En los municipios de población inferior a 5000 habitantes, la aprobación del gasto será sustituida por una certificación de existencia de crédito que

se expedirá por el secretario-interventor o, en su caso, por el interventor de la corporación.

De modo especial, la preparación de determinados contratos exige la observancia de unos regímenes específicos:

- a) Contrato de obras.– La adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto, que definirá con precisión el objeto del contrato.
- b) Concesión de obras públicas.– Precediendo a la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública, el órgano que corresponda de la Administración local concedente acordará la realización del estudio de viabilidad, el anteproyecto de construcción y explotación de la obra, el proyecto de la obra y replanteo de este y los pliegos de cláusulas administrativas particulares con el contenido previsto en el artículo 131 del TRLCSP.
- c) Gestión de servicios públicos.– Antes de proceder a la contratación de un servicio público deberá haberse establecido su régimen jurídico, y elaborado, de conformidad con los apartados 1 y 3 del artículo 133 del TRLCSP, los pliegos, así como el anteproyecto de obra y explotación.
- d) Colaboración entre el sector público y el privado.– Previamente a la iniciación del expediente, la Administración o entidad contratante deberá confeccionar el documento de evaluación previa, el programa funcional y el clausulado del contrato.

### **¿Qué son los pliegos del contrato?**

Los pliegos son la legislación del contrato entre las partes contratantes con prevalencia sobre cualquier otro documento, siempre que lo establecido en ellos no sea contrario al interés público y a los principios de buena administración; los pliegos deben incorporarse al contrato como parte integrante del mismo, convirtiéndose así en cláusulas de obligado cumplimiento para las partes.

Los pliegos que rigen el contrato pueden ser de diversas clases:

- a) Pliegos de cláusulas administrativas.– Constituyen el elemento esencial en la contratación, y contienen todas las cláusulas y condiciones que han de regir la licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato.

Existen dos tipos de pliegos de cláusulas administrativas:

- Pliegos de cláusulas administrativas generales.– Contendrán las declaraciones jurídicas, económicas y administrativas que serán de aplicación, en principio, a todos los contratos de un objeto análogo,

además de las establecidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

- Pliegos de cláusulas administrativas particulares.- Incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato en relación con el específico contrato de que se trate. También comprenderán las declaraciones del procedimiento y forma de adjudicación de que se trate, y todas aquellas que se considere pertinente incluir y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales que, en su caso, resulte de aplicación, o estén en contradicción con alguna de ellas, y las que, figurando en el mismo, no hayan de regir por causa justificada en el contrato de que se trate.
- b) Pliegos de prescripciones técnicas.- Determinarán los elementos y prescripciones que han de regir la realización de la prestación, definiendo las calidades en consonancia con los requisitos que, para cada contrato, fija el TRLCSP.

## **12. Cómo se selecciona al contratista y se adjudican los contratos del sector público**

### **¿Cuáles son los procedimientos que pueden usar las entidades locales para adjudicar los contratos?**

La adjudicación de los contratos por parte de los entes locales se realizará, ordinariamente, utilizando alguno de los siguientes procedimientos:

- a) Procedimiento abierto (artículos 157 a 161 del TRLCSP).- En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.
- b) Procedimiento restringido (artículos 162 a 168 del TRLCSP).- En el procedimiento restringido solo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación. En este procedimiento estará prohibida toda negociación de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos.

Excepcionalmente, cuando concurren los supuestos que expresamente están previstos en cada caso, las entidades locales podrán adjudicar los contratos empleando alguno de los procedimientos que se indican seguidamente:

- a) Procedimiento negociado (artículos 169 a 178 del TRLCSP).– En el procedimiento negociado, la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.
- b) Diálogo competitivo (artículos 179 a 183 del TRLCSP).– En el diálogo competitivo, el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades, y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.
- c) Concursos de proyectos (artículos 184 a 188 del TRLCSP).– Son concursos de proyectos los procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado.

### **¿Qué publicidad hay que dar a los procedimientos de adjudicación?**

Los procedimientos para la adjudicación de contratos de los entes locales, u organismos o entidades de derecho público dependientes de los mismos, se publicarán en los diarios o boletines oficiales y/o en el perfil del contratante del órgano de contratación, según proceda, atendiendo al artículo 142 del TRLCSP. Además, en la Plataforma de Contratación del Sector Público se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación, o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes Administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados para todas las entidades locales.

Asimismo, los órganos de contratación, de modo facultativo, podrán publicar, en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el perfil de contratante del órgano de contratación, un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer los datos de los contratos de obras, suministros y servicios que tengan proyectado adjudicar en los doce meses siguientes.

### **¿Cómo deben presentarse las proposiciones por parte de los licitadores?**

Las proposiciones de los interesados o, en su caso, las solicitudes de participación, deberán amoldarse a los criterios que se declaran a continuación:

- a) Se presentarán en los plazos marcados por los órganos de contratación de acuerdo con el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquellas, la complejidad del contrato y los plazos mínimos recogidos en el TRLCSP en función del procedimiento de adjudicación y del tipo de tramitación.
  - b) Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo advertido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y deberán ir acompañadas de los documentos previstos en el artículo 146 del TRLCSP.
  - c) En la proposición deberá indicarse, como partida independiente, el importe del impuesto sobre el valor añadido que deba ser repercutido.
  - d) Las proposiciones serán secretas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 182 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica o en un diálogo competitivo.
  - e) Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, fuera de lo dispuesto en los artículos 147 (admisibilidad de variantes o mejoras) y 148 del TRLCSP (presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica).
- La infracción de esta norma dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.
- f) Están prohibidos los acuerdos o prácticas de los licitadores que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia.

### **¿Cómo se selecciona al adjudicatario?**

Presentadas las proposiciones por parte de los licitadores, la selección del adjudicatario requiere la observación de los trámites subsecuentes:

- a) Valoración de las ofertas.– En primer lugar, las proposiciones de los licitadores tendrán que ser valoradas conforme a los criterios fijados por el órgano de contratación en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo del contrato, y atendiendo al artículo 150 del TRLCSP.
- b) Calificación de las ofertas.– Una vez valoradas las proposiciones presentadas por los licitadores, el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, aquellas que no hayan sido declaradas desproporcionadas o anormales conforme al artículo 152 del TRLCSP. Para rea-

lizar dicha clasificación, atenderá a los criterios de adjudicación señalados en el pliego o en el anuncio, pudiendo solicitar para ello cuantos informes técnicos estime pertinentes.

- c) Requerimiento de documentación.– Clasificadas las ofertas, el órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa o la del precio más bajo, cuando el único criterio a considerar sea el precio, para que presente la documentación prevista en el artículo 151.2 del TRLCSP. De no cumplirse adecuadamente este requerimiento, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.
- d) Adjudicación del contrato.– El órgano de contratación deberá adjudicar, motivadamente, el contrato tras la recepción de la documentación señalada en el apartado precedente. Se declarará desierta una licitación cuando no exista ninguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego o en el anuncio. La adjudicación deberá ser notificada a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.
- e) Formalización del contrato.– El contrato se formalizará en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación. No obstante, el contratista tiene derecho a solicitar que el contrato se eleve a escritura pública, corriendo de su cargo los correspondientes gastos. La formalización de los contratos se publicará en el perfil del contratante del órgano de contratación y en los diarios oficiales, siguiendo el régimen dispuesto en el artículo 154 del TRLCSP.

### **¿Qué sucede si durante la tramitación de una licitación se produce la extinción de una empresa licitadora o candidata?**

En el supuesto de que durante la tramitación de un procedimiento, y antes de la adjudicación, se produjese la extinción de la personalidad jurídica de una empresa licitadora o candidata, por fusión, escisión, o por la transmisión de su patrimonio empresarial, le sucederán en su posición en el procedimiento las sociedades absorbentes, las resultantes de la fusión, las beneficiarias de la escisión, o las adquirentes del patrimonio o de la correspondiente rama de actividad, siempre que reúnan las condiciones de capacidad y ausencia de prohibiciones de contratar y

acrediten su solvencia y clasificación, en las condiciones exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares para poder participar en el procedimiento de adjudicación.

### **¿Se puede renunciar a la celebración del contrato y/o desistir del procedimiento de adjudicación por parte de la entidad local?**

El órgano de contratación puede renunciar al contrato o desistir del procedimiento, justificando debidamente tal decisión en el expediente en base a razones de interés público (en caso de renuncia) o de infracciones no subsanables de la preparación o adjudicación del contrato (en caso de desistimiento).

En ambos supuestos se compensará a los candidatos o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido, en la forma revelada en el anuncio o en el pliego, o de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración.

## **13. Cuándo se entiende cumplido un contrato del sector público**

### **¿A partir de qué momento produce efectos el contrato y en qué momento tales efectos se acaban?**

Los contratos que celebren los entes locales se perfeccionan con su formalización, con lo que la ejecución del contrato únicamente se iniciará una vez formalizado este (salvo tramitación urgente o de emergencia).

Igualmente, en los contratos se fijará un plazo de garantía, a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual, sin objeciones por parte de la Administración local contratante, salvo en los supuestos en que se instituya otro plazo en el TRLCSP o en otras normas, quedará extinguida la responsabilidad del contratista.

Por consiguiente, los efectos del contrato solo se inicián a partir de que este se formaliza, quedando finiquitados, a excepción de los posibles vicios ocultos, a la terminación del plazo de garantía que, en su caso, se hubiera fijado (todo ello al margen de la posible suspensión del contrato que luego se referirá en el epígrafe 14).

### **¿Pueden prorrogarse los contratos?**

Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en

cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.

El contrato podrá prever una o varias prórrogas, siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, excepto cuando el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.

### **¿Qué prerrogativas tienen las entidades locales durante la ejecución del contrato?**

Las entidades locales tienen la facultad de interpretar los contratos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a estas prerrogativas deberá darse audiencia al contratista.

En todo caso, la secretaría y la intervención de la corporación local emitirán informe previo en relación con los acuerdos que dicte el órgano de contratación, en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos.

No obstante lo anterior, será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva en los supuestos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista, y en las modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 por ciento del precio primitivo del contrato, cuando este sea igual o superior a 6 000 000 de euros.

### **¿Cuándo se entiende cumplido un contrato administrativo?**

Los contratos administrativos se ejecutarán a riesgo y ventura del contratista, excluidos los supuestos de riesgo imprevisible y de acuerdos de la Administración contratante que influyan en las condiciones financieras del contrato.

Se entenderá cumplido el contrato por el contratista y, por consiguiente, extinguido aquel, cuando este último haya realizado, de acuerdo con los términos del contrato (entre los que se incluye el plazo total de ejecución y, en su caso,

los plazos parciales) y a satisfacción de la entidad local, la totalidad de la presentación.

El cumplimiento del contrato exigirá la pertinente constatación por parte del ente local, la cual implica un acto formal y positivo de recepción o conformidad. El efecto inmediato de esta recepción será la liquidación del contrato de conformidad con el artículo 222.4 del TRLCSP.

### **¿Qué consecuencias conlleva el incumplimiento del contratista?**

El incumplimiento del contratista tiene consecuencias diferentes en función de la concurrencia o ausencia de culpabilidad por parte del contratista:

- a) Incumplimiento culpable.– Existe incumplimiento culpable del contratista cuando este, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en alguno de los supuestos que se exponen a continuación:
  - Demora respecto al cumplimiento del plazo total.
  - Incumplimiento de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.
  - Incumplimiento de la ejecución parcial de las prestaciones definidas en el contrato.

Ante el incumplimiento culpable por parte del empresario, la entidad local contratante tiene, indistintamente, dos opciones:

- Continuación del contrato.– Si la Administración local opta por la continuación del contrato, deberá imponer las penalidades fijadas en el apartado 4 del artículo 212 del TRLCSP o en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares.

Asimismo, esta opción significa la concesión por parte del órgano de contratación de la ampliación del plazo que estime necesario para la terminación del contrato.

- Resolución del contrato.– Si la Administración local opta por no continuar con el contrato, entrará en juego el régimen de resolución (este régimen se expondrá en el epígrafe 18).

- b) Incumplimiento no culpable.– Este incumplimiento se refiere al retraso en la ejecución del contrato producido por motivos no imputables al contratista.

Producida esta situación, existen aquí también dos vías para el ente local:

- Continuación del contrato.– Para que la Administración pueda optar por la continuación del contrato, es obligatorio que el contratista ofrezca cumplir sus compromisos dándole prórroga. En este caso, el órgano de contratación concederá al contratista un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que este pidiese otro menor.
- Resolución del contrato.– Si la Administración opta por no continuar con el contrato, habrá que sujetarse al régimen de resolución (este régimen se explicará, como ya se ha dicho antes, en el epígrafe 18).

### **¿Quién es responsable de los daños que se produzcan durante la ejecución del contrato?**

Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

Sin embargo, cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

### **¿Cómo debe hacerse el pago del precio al contratista?**

El contratista tendrá derecho al pago de la prestación realizada de conformidad con lo establecido en el artículo 216 del TRLCSP y en el contrato, con arreglo al precio convenido.

La entidad local tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los plazos legales, y, si se demorase, se producirán las consecuencias subsecuentes:

- a) La Administración tendrá que abonar al contratista los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos del artículo 216.4 del TRLCSP.
- b) El contratista podrá proceder a la suspensión del cumplimiento del contrato de acuerdo con el artículo 216.5 del TRLCSP.
- c) El contratista tendrá derecho a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios en atención al artículo 216.6 del TRLCSP.

Los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada según lo prevenido en el capítulo II del título III del Libro Primero del TRLCSP, el cual ha sido modificado por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Asimismo, los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración podrán ceder el mismo conforme al artículo 218 del TRLCSP.

## **14. Suspensión de la ejecución de los contratos administrativos**

El contrato podrá quedar en suspenso bien cuando la entidad local lo acuerde, bien cuando lo decida el contratista en el caso de que aquella demore el pago del precio por más de cuatro meses.

La suspensión dará lugar al levantamiento de un acta en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de aquel, así como al abono al contratista por parte de la Administración de los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este.

## **15. Cesión de los derechos y obligaciones de un contrato administrativo por parte del contratista**

Los adjudicatarios de los contratos podrán ceder sus derechos y obligaciones a terceros solamente cuando se cumplan la totalidad de los requisitos del artículo 226.2 del TRLCSP.

La cesión del contrato implicará la sustitución del contratista por otro, quedando este último subrogado en todos los derechos y obligaciones que, dimanantes del contrato, correspondieran al cedente.

## **16. Concertación con terceros de la realización de prestaciones de un contrato administrativo por parte del contratista**

El contratista, por medio del correspondiente acuerdo, puede concertar con uno o varios terceros la realización parcial de la prestación objeto del contrato.

La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los requerimientos expuestos en el apartado 2 del artículo 227 del TRLCSP.

En todo caso, el contratista debe obligarse a abonar a los subcontratistas o suministradores el precio pactado en los plazos y condiciones que se indican en el artículo 228 del TRLCSP. Los entes locales contratantes podrán comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos.

## **17. Modificación de los contratos del sector público**

Los contratos del sector público solamente podrán ser modificados por razones de interés público en los siguientes supuestos:

- a) Modificaciones previstas en la documentación que rige la licitación.– Los contratos del sector público podrán modificarse siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse, con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello.
- b) Modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación.– Las modificaciones no previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación solo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el apartado 1 del artículo 107 del TRLCSP.

La modificación del contrato no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y deberá limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. A estos efectos, se entenderá que, ineludiblemente, se alteran las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato cuando confluya alguna de las eventualidades apuntadas en el apartado 3 del artículo 107 del TRLCSP.

La modificación queda absolutamente prohibida en cualquier otro supuesto distinto de los expuestos, de tal suerte que, si fuese necesario que la prestación se ejecutase en forma distinta a la pactada inicialmente, deberá procederse, al am-

paro del TRLCSP, a la resolución del contrato en vigor y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes.

Las modificaciones serán acordadas por el órgano de contratación previa tramitación del procedimiento previsto en los artículos 108 del TRLCSP, 102 del RLCAP y 114.3 del TRRL. Asimismo, serán obligatorias para los contratistas y deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 156 del TRLCSP.

## **18. Resolución anticipada de los contratos administrativos**

La resolución del contrato constituye, junto con el cumplimiento, una de las formas de extinción de los contratos públicos.

Las causas que pueden amparar la resolución serán bien alguna de las que, con carácter general para cualquier clase de contrato, se disponen en el artículo 223 del TRLCSP, bien alguna de las que, de modo específico para cada contrato, se recogen en los artículos 237 (contrato de obras), 269 (contrato de concesión de obra pública), 286 (contrato de gestión de servicios públicos), 299 (contrato de suministros) y 308 (contrato de servicios).

La resolución se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 109 del RGLCAP y 114.3 del TRRL.

Los efectos de la resolución serán los prevenidos en el artículo 225 del TRLCSP en función de la causa que ampare la misma.

## **19. Cuándo es inválido un contrato**

Además de los casos en que la invalidez derive de la ilegalidad de su clausulado, los contratos de las Administraciones Pùblicas serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos 32 y siguientes del TRLCSP.

## **20. Qué especialidades tienen los contratos menores**

Los contratos menores poseen las particularidades siguientes:

- a) La tramitación del expediente solo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la oportuna factura.
- b) Podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.
- c) No es preceptiva su formalización.
- d) No podrán tener una duración superior a un año (con lo que, consecuentemente, en ninguna hipótesis podrán revisarse sus precios), ni ser objeto de prórroga.

## **21. Cómo se pueden simplificar los procedimientos de contratación pública y reducir los gastos que llevan asociados**

El TRLCSP introduce una serie de técnicas dirigidas a dotar a la contratación de la flexibilidad necesaria que permita que los entes públicos puedan contratar reduciendo la tramitación administrativa y, en consecuencia, minorando costes. Estas técnicas son:

- a) Subasta electrónica.– A efectos de la adjudicación del contrato podrá celebrarse una subasta electrónica, articulada como un proceso iterativo, basado en un dispositivo electrónico que permita la clasificación de las ofertas presentadas por los licitadores a través de métodos de evaluación automáticos.
- b) Acuerdos marco.– Un acuerdo marco es un compromiso entre un sujeto del sector público y uno o varios empresarios, con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretenda adjudicar aquel durante un período determinado; en particular, las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas.
- c) Sistemas dinámicos de contratación.– Los sistemas dinámicos de contratación son una técnica para la contratación de obras, suministros o servicios de uso corriente y de características generalmente disponibles en el mercado, por medios enteramente electrónicos.
- d) Centrales de contratación.– Los entes locales podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados.

Estas centrales de contratación podrán actuar adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicando contra-

tos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.

Asimismo, las entidades locales y los organismos autónomos, sociedades y fundaciones y restantes entes, organismos y entidades del sector público dependientes de ellos se podrán adherir, mediante el pertinente acuerdo, a sistemas externos de contratación centralizada (tanto a los del Estado, como a los de las correspondientes comunidades autónomas y diputaciones provinciales o, incluso, otros entes locales, así como a los de las asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, constituidas por entidades locales, para la protección y promoción de sus intereses comunes).

## **22. Utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contractuales**

La normativa aplicable a la contratación del sector público posibilita el empleo de técnicas electrónicas, cuya utilización debe realizarse dentro de lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta del TRLCSP, la cual, en última instancia, persigue el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, plena disponibilidad de la Administración al servicio del ciudadano, facilidad de acceso, flexibilidad para la realización de trámites y optimización de costes, debiendo aquellas técnicas estar en pie de igualdad con los medios clásicos de tramitación de procedimientos, comunicación e intercambio de información.



## **1. Normativa urbanística**

Lo primero que hay que tener en cuenta es que la competencia urbanística recae sobre las comunidades autónomas, por lo que podríamos afirmar que, a parte de la legislación básica estatal, existen 17 legislaciones autonómicas distintas (ver anexo normativo), a las que habría que añadir la extensa reglamentación municipal existente atendiendo muchas veces a las particularidades de cada municipio y cada territorio.

En este punto solo haremos referencia a la normativa estatal aplicable en la actualidad, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que puede ser sistematizada de forma esquemática así:

- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
- Real Decreto 1093/1997, de normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia de urbanismo.
- Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y normas de desarrollo preconstitucionales, que con carácter supletorio rigen en las comuni-

dades autónomas que no hayan regulado en la materia, en la parte que subsiste.

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

## 2. Régimen urbanístico del suelo: clasificación

### ¿Qué es el urbanismo?

Según la Real Academia de la Lengua, de una manera genérica, podríamos definirlo como el conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades.

Para intentar precisar un poco más esta definición, podríamos decir que el concepto de urbanismo tiene dos dimensiones: el urbanismo como disciplina jurídica y el urbanismo como técnica.

El urbanismo como disciplina jurídica, podríamos definirlo como la función pública mediante cuyo ejercicio (potestad normativa) las Administraciones Públicas competentes planifican y definen el modelo de ciudad y su desarrollo; esto en el plano jurídico se traduce en las leyes urbanísticas.

La segunda dimensión hace referencia al urbanismo como conjunto de técnicas que tienen como función la ordenación del uso del suelo y de la edificación de la ciudad y los territorios.

### ¿Qué es el régimen urbanístico del suelo?

Es el conjunto de derechos y deberes que resultan de la clasificación y la calificación del suelo.

Los derechos y deberes generales de la propiedad del suelo son:

- a) Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación urbanística.
- b) Conservar y mantener el suelo natural y, en su caso, su masa vegetal en las condiciones precisas para minimizar riesgos de erosión o incendio, o que afecten a la seguridad o salud pública, o que puedan producir daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluido el ambiental;

- comprehensivo del deber de usar y explotar el suelo de forma que no se produzca contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, ni tengan lugar emisiones ilegítimas en bienes de terceros.
- c) Realizar las reforestaciones y los trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, minimizar los procesos erosivos, impedir la contaminación indebida del suelo y prevenir desastres naturales.
  - d) Respetar las limitaciones que deriven de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público natural, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo vuelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada.
  - e) Cumplir los planes y programas sectoriales aprobados conforme a la legislación administrativa reguladora de las actividades a que se refiere la letra c), así como los aprobados para la protección de los espacios naturales, la flora y la fauna.
  - f) Permitir la realización por la Administración Pública competente de los trabajos de restauración o mejora ambiental que sean necesarios.
  - g) Respetar las limitaciones que para la utilización urbanística del suelo supone la determinación de superficies mínimas y características de unidades aptas para la edificación.
  - h) Conservar las edificaciones, las construcciones y las instalaciones existentes de modo que cumplan en todo momento los requerimientos mínimos exigibles para la autorización de su uso, procediendo a las obras y los trabajos de mantenimiento, reparación, saneamiento y, en su caso, rehabilitación. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos.
  - i) Solicitar y obtener en la forma dispuesta en la presente Ley las autorizaciones administrativas preceptivas para cualquier acto de transformación o uso del suelo, natural o construido.

### ¿Cuáles son las clases de suelo y categorías?

Las situaciones básicas del suelo según el Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008 son:

**1.- Suelo en situación rural:** el preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, y el suelo para el que los instrumentos de ordenación prevean o permitan su paso a suelo urbanizado, hasta

que termine la correspondiente actuación de urbanización. A este último en algunas comunidades autónomas se le denomina suelo urbanizable.

- a) Suelo rural o no urbanizable:** lo podemos definir con carácter general como hemos señalado anteriormente, como **aquel que no va a ser objeto de transformación.**

Tendrán esta condición los terrenos en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún **régimen especial de protección incompatible con su transformación,** de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario **preservar por los valores** agrícolas, forestales, ganaderos, o por sus riquezas naturales.

- b) Suelo urbanizable:** está configurado con **carácter residual**, de forma que serán objeto de esta clasificación los terrenos en que así lo disponga el planeamiento, por no poder ser clasificados como suelo urbano o no urbanizable de protección (rural), pudiendo ser objeto de transformación, mediante su urbanización o cualquiera de las otras formas previstas en la ley, en las condiciones que el planeamiento establezca.

Dentro de esta clase de suelo, también algunas comunidades autónomas distinguen dos categorías: el suelo urbanizable sectorizado o delimitado, integrado por los terrenos que el planeamiento general prevea expresamente que deben transformarse en suelo urbano, y que, para ello, se dividen en sectores, previéndose su urbanización en un período cercano; y el suelo urbanizable no sectorizado o no delimitado, integrado por los restantes terrenos adscritos al suelo urbanizable, cuyo desarrollo no tiene una previsión cercana, siendo su régimen de usos, hasta que se apruebe el correspondiente plan de sectorización, el establecido para el suelo no urbanizable de protección.

**2.- Suelo en situación de urbanizado o suelo urbano:** aquel que, estando integrado en una malla urbana, cumpla alguno de estos requisitos: estar urbanizado, contar con las infraestructuras y servicios necesarios, o estar ocupado por la edificación.

Por lo tanto, se encuentran dentro de esta categoría:

- Los terrenos que formen parte de una trama urbana.
- Los que reúnan la condición de solar: completamente urbanizados, y que sean aptos para la construcción o edificación.
- Los ya urbanizados y que cuenten por tanto con acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, alumbrado público y suministro de energía eléctrica.
- Los que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en su 2/3 partes.
- Los que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico.

En este apartado habría que destacar qué se entiende por solar. Podríamos definir los solares como aquellas parcelas que, de conformidad con la legalidad o los instrumentos urbanísticos pertinentes, tienen atribuido un aprovechamiento urbanístico y se encuentran urbanizadas, cumpliendo las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el planeamiento correspondiente.

Esta definición nos va a ayudar a entender mejor las dos subcategorías que, con esta denominación u otras, pero que en el fondo atienden a la misma situación del suelo urbano, normalmente nos encontramos en el ordenamiento urbanístico; nos estamos refiriendo al suelo urbano consolidado, aquel en que los solares o parcelas, por su grado de urbanización, pueden adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación, y, por otro lado, al suelo urbano no consolidado, aquel que precisa de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieren la distribución equitativa de los beneficios y cargas previstos por el planeamiento, que será necesario tramitar.

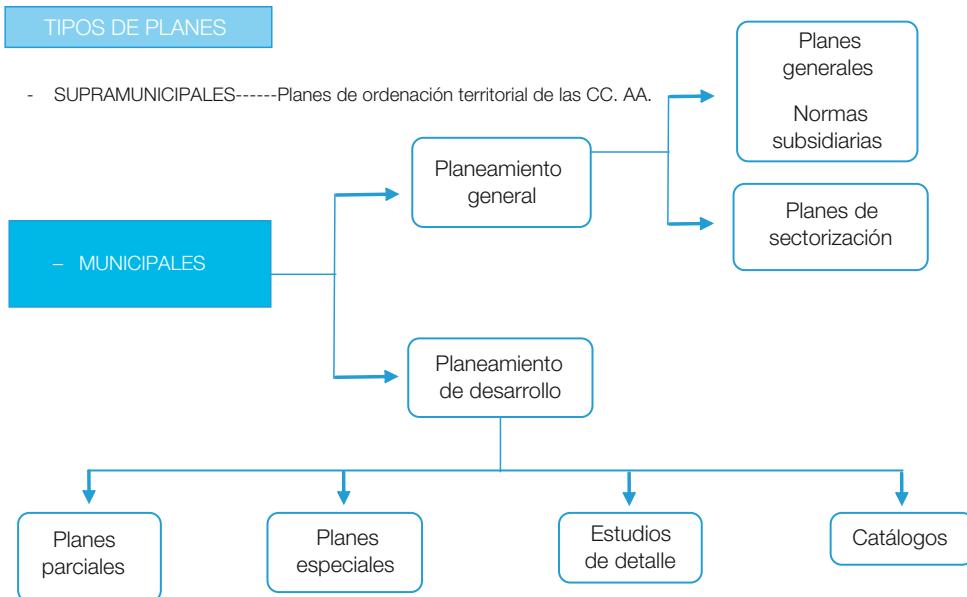
### **3. Planeamiento urbanístico**

#### **¿Qué es el planeamiento urbanístico?**

El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana.

Como representación gráfica de una realidad futura, el planeamiento anticipa y ordena el desarrollo futuro de los territorios.

Igualmente determina el contenido concreto del derecho de propiedad del suelo, al atribuirle una clasificación, una calificación y un aprovechamiento urbanístico concreto a cada parte de suelo incluida en dicho planeamiento.



### ¿Qué es un plan general de ordenación urbana?

El plan general –o denominación equivalente de las comunidades autónomas– es el instrumento básico para la formulación y desarrollo de las políticas urbanísticas municipales y de la configuración territorial municipal.

Por lo tanto, nos encontramos ante un instrumento de planeamiento urbanístico general, que clasifica en las distintas clases de suelo a todo el término municipal, y en función de las mismas cada propietario podrá realizar unas actividades u otras y el suelo adquiere un valor u otro.

El plan general no puede ser modificado por instrumentos de planeamiento de categoría inferior, es decir, por el planeamiento denominado de desarrollo.

El plan general establecerá las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística de todo el término municipal; decir que, en algunos supuestos, los planes de sectorización podrán establecer algunas condiciones de la ordenación estructurante, y, por lo tanto, modificar lo establecido por el plan general.

El plan general dividirá la totalidad del **suelo urbano** en áreas homogéneas y ámbitos de actuación, y adscribirá estos a las categorías de suelo urbano consolidado o no consolidado, estableciendo sobre cada uno de ellos la totalidad de la ordenación pormenorizada.

En cada área o ámbito habrán de concretarse las siguientes determinaciones:

- Señalamiento del uso global y del coeficiente de edificabilidad.
- Definición de los coeficientes en que se fijen las relaciones de ponderación u homogeneización entre todos los usos pormenorizados. El plan general deberá justificar expresamente las variaciones de coeficientes entre áreas distintas.
- Delimitación de los elementos necesarios para completar las redes públicas en la escala local.
- Delimitación de los núcleos o áreas históricas tradicionales o características, sobre las que deba establecerse una normativa que excluya la sustitución o alteración indiscriminadas de la edificación y los usos e imponga que las nuevas edificaciones y usos armonicen con la tipología histórica o existente.
- Concreción de las determinaciones de ordenación pormenorizada necesarias para legitimar la ejecución de los actos e intervenciones.

En el suelo urbanizable sectorizado, el plan general establecerá:

La división en uno o varios sectores, de forma que todos los terrenos correspondientes a esta categoría urbanística pertenezcan a alguno de ellos.

- Delimitación del área de reparto de cargas y beneficios.
- Señalar para cada sector el uso global y el aprovechamiento unitario.
- Definición para cada sector de los coeficientes de ponderación u homogeneización entre todos los usos pormenorizados posibles en el mismo.
- Justificar expresamente las variaciones de coeficiente entre sectores distintos.
- Establecer la completa ordenación pormenorizada de uno o varios sectores, cuando sea el plan general el que los delimite.
- Respecto de los elementos integrantes de las redes públicas generales de infraestructuras, equipamientos y servicios, el plan general deberá optar entre:
  - a) Integrarlos como parte de un sector.
  - b) Considerarlos no pertenecientes a ninguno.

En el supuesto de que en un sector exista uso residencial, se deberá señalar el porcentaje de viviendas sujetas a protección pública.

En suelo NO urbanizable de protección, el plan general establecerá:

- Todas las determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística para garantizar su desarrollo equilibrado, integral y sostenible.

- Las actuaciones que hayan de autorizarse mediante calificación urbanística; y concretará las condiciones especiales que habrán de exigirse para su obtención.

Señalar que muchos de nuestros municipios no cuentan todavía con un plan general de ordenación urbana del municipio, existiendo las normas subsidiarias de planeamiento municipal de ámbito provincial o de ámbito municipal, que se configuran por ley como un verdadero instrumento de planeamiento general, supliendo la ausencia de los planes generales. Estas normas proporcionan una reglamentación básica sobre clasificación y aprovechamiento del suelo, que permite el desarrollo urbanístico de los municipios en los cuales estas normas están vigentes.

### **¿Qué son los planes de sectorización? (o instrumentos equivalentes previstos por las comunidades autónomas)**

Son los instrumentos que establecen la estructura de la ordenación urbanística para la transformación de terrenos calificados como suelo urbanizable no sectorizado, que adquiere a través de ellos el carácter de suelo urbanizable sectorizado. Completan la ordenación estructurante del plan general sobre suelo urbanizable no sectorizado objeto de iniciativa de transformación.

Los planes de sectorización delimitan los sectores objeto de actuación, califican los terrenos de las redes públicas supramunicipales y generales, y establecen los compromisos con la Administración Pública, es decir, concretan las contribuciones a las que será necesario comprometerse para obtener autorización la transformación urbanizadora (por ejemplo, la prestación de garantías).

### **¿Qué son los planes parciales?**

Los planes parciales son los instrumentos de planeamiento de desarrollo (desarrollan lo establecido en el plan general o en las normas subsidiarias) a través de los cuales se establece una ordenación pormenorizada y se regula hasta el más mínimo detalle del uso y aprovechamiento del suelo.

No cabe proceder a la aprobación de un plan parcial si previamente no se ha aprobado definitivamente el plan general o, en su caso, el plan de sectorización.

A través de un plan parcial no puede modificarse la ordenación estructurante, establecida por un plan general o por un plan de sectorización. Por aplicación del principio de jerarquía normativa, los planes parciales han de respetar las determinaciones reguladas por el planeamiento de ordenación estructural. Pero sí pueden modificar la ordenación pormenorizada del plan general sobre un ámbito o sector,

normalmente cumpliendo algunos requisitos establecidos por las legislaciones autonómicas.

El ámbito territorial de un plan parcial queda reducido al suelo urbano no consolidado y al suelo urbanizable sectorizado; por lo tanto, queda excluido el suelo urbano consolidado.

Los planes parciales se calificarán como **planes de reforma interior** cuando tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejoras urbanas en suelo urbano no consolidado.

El plan parcial, además del sector, habrá de ordenar, en su caso, los suelos que se dispongan en el interior del sector o estén adscritos al mismo, destinados por el planeamiento general a redes públicas supramunicipales o generales, salvo que la Administración competente manifieste su intención de acometer su ordenación a través de un plan especial.

### **¿Qué son los planes especiales?**

Estos planes también se encuentran incluidos dentro de la normativa de desarrollo del planeamiento general, pero, a diferencia de los planes parciales, estos no tienen por objeto la ordenación integral y pormenorizada de un determinado ámbito, sino más bien la ordenación detallada de algún aspecto concreto.

Así, puede ser la definición, ampliación o protección de cualquier elemento integrante de redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios; la conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, cultural, urbanístico y arquitectónico; la conservación, protección, rehabilitación o mejora del medio urbano y el medio rural; la protección de espacios urbanos y naturales, u otros que se determinen reglamentariamente.

Los planes especiales pueden modificar o mejorar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, justificando su coherencia con la estructura de la ordenación, pero no podrán modificar las determinaciones de la ordenación estructurante.

Se formalizarán en los documentos adecuados a sus fines concretos, incluyendo, cuando proceda, el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos y los informes de los organismos afectados.

### **¿Qué son los estudios de detalle?**

Los estudios de detalle tienen por objeto la ordenación y composición de los volúmenes, según las condiciones establecidas en el planeamiento, y señalar las alineaciones y rasantes. Deben comprender manzanas o unidades urbanas completas.

En cumplimiento de su función podrán delimitar espacios libres y/o viarios en suelo edificable, excepto los que tengan consideración de sistemas generales.

En ningún caso podrán parcelar el suelo, ni podrán alterar el destino del suelo, incrementar la edificabilidad y desconocer o infringir las demás limitaciones que les imponga el correspondiente plan general o parcial.

### **¿Qué son los catálogos de bienes y espacios protegidos?**

Los catálogos tienen por objeto establecer las medidas de protección de edificios o de elementos históricos, culturales o ambientales.

El contenido de los catálogos de bienes y espacios protegidos de los diversos planes de ordenación urbanística, y los aprobados con carácter complementario o de actualización o mejora de estos, integran un registro administrativo radicado en la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

### **¿Cómo se formalizan y aprueban los planes de ordenación urbanística?**

En este apartado nos limitaremos a señalar unas reglas generales, que en algunos casos son objeto de matización por las legislaciones autonómicas.

La Administración actuante, normalmente los ayuntamientos, son los encargados de iniciar el proceso con una aprobación inicial, seguida de una información pública, una aprobación provisional por la propia Administración actuante una vez recabados todos los informes sectoriales preceptivos, y una aprobación definitiva, que en función del tipo de planeamiento se producirá por la Administración jerárquicamente superior o por la propia Administración actuante.

Como regla general, podemos señalar que los planes generales, las normas subsidiarias y los planes de sectorización son aprobados definitivamente por el correspondiente órgano de la comunidad autónoma. Este tiene un plazo de 6 meses para la aprobación definitiva desde la entrada del proyecto en su registro, y transcurrido dicho plazo se entiende aprobado por silencio positivo. La aprobación inicial y provisional corresponde al pleno del ayuntamiento.

Los planes parciales y los planes especiales, cuando se trata de capitales de provincia y de municipios de más de 50 000 habitantes (en el caso de la Comunidad de Madrid es a partir de 15 000 habitantes, y de 20 000 para Castilla-La Mancha y Castilla y León, por ejemplo), son aprobados definitivamente por los propios ayuntamientos; en el resto de los casos la aprobación definitiva corresponderá a la comunidad autónoma. El plazo de aprobación será de 3 meses desde la entrada en el registro si lo aprueba el órgano competente de la comunidad autónoma, o

desde la aprobación provisional si la aprobación definitiva corresponde también al ayuntamiento.

Los estudios de detalle se aprueban definitivamente por los ayuntamientos, y el plazo de aprobación definitiva es de 2 meses desde la aprobación inicial.

## 4. La gestión urbanística

### ¿Qué entendemos por gestión urbanística?

La **gestión o ejecución urbanística** se define como el conjunto de procedimientos establecidos en la legislación para la transformación del uso del suelo y, especialmente, para su urbanización y edificación, adaptando el mismo al planeamiento.

La fase o actividad de ejecución urbanística exigirá, con carácter previo, dos requisitos: aprobación de la ordenación pormenorizada, y de la modalidad de gestión.

Dos procesos son necesarios para el desarrollo de la ejecución urbanística: un proceso que denominamos de ejecución material, que tiene carácter urbanizador y edificatorio, y un proceso jurídico de transformación de la propiedad del suelo.

- a) **Proceso de ejecución material:** se trata de un proceso industrial de transformación del suelo, consistente en la ejecución de las obras de urbanización u obras ordinarias, transformando las diversas parcelas en solares, para que pueda materializarse el derecho o el deber de la edificación conforme a plan, tanto posterior como simultáneamente a la urbanización.

Los proyectos técnicos de ejecución material son:

- **El proyecto de urbanización:** es aquel instrumento que diseña y organiza las obras precisas y necesarias para la ejecución material de la ordenación pormenorizada y de los elementos de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de la ordenación estructurante.

Tiene naturaleza de proyecto de obras, lo que conlleva la no sujeción de las obras contenidas a licencia municipal.

- **El proyecto técnico de obras de construcción, edificación o rehabilitación:** es aquel instrumento preciso para la ejecución del planeamiento cuando sea necesaria la realización de actos de uso del suelo y/o actuaciones edificatorias.

- b) **Proceso jurídico:** es la transformación jurídica de la propiedad a través de los procesos de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento, o en su caso expropiación. La gestión jurídica permitirá la justa distribución entre los propietarios de los indicados beneficios y cargas del planeamiento, la regularización de la configuración de las fincas y la fijación de la situación del aprovechamiento en zonas aptas para edificar conforme al planeamiento.
- Reparcelación: técnica mediante la cual se produce la reorganización de la propiedad, sin sustitución del propietario, en la transformación de las fincas afectadas por la actuación y de los derechos sobre ellas para su adaptación al planeamiento urbanístico, adjudicando las parcelas resultantes en sustitución de las primitivas, en proporción a los derechos de cada propietario. Para la transformación se aplicará el criterio de proporción directa de los valores aportados a la reparcelación.
  - Expropiación: la Administración la aplica a todos los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, sustituyendo al propietario del suelo para, posteriormente, proceder a realizar las obras de urbanización y, en su caso, edificación por el beneficiario de la expropiación.

La actividad administrativa de ejecución se desarrollará, en régimen de gestión pública, mediante las formas o modalidades, de gestión directa o indirecta, previstas en la propia legislación urbanística o en la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administraciones Públicas.

Gestión propia: mediante las modalidades de gestión admitidas por la legislación del régimen jurídico y de contratación.

#### Gestión en régimen de cooperación:

- Consorcios.
- Mancomunidades de municipios.
- Delegación de competencias.
- Utilización de otras Administraciones.

Sociedades urbanísticas: podrán constituir sociedades urbanísticas la Administración del Estado, las de las comunidades autónomas, los municipios, las entidades públicas dependientes o adscritas a ellas, y los consorcios por ellas creados. Su participación puede ser íntegramente pública o mixta. Entre sus fines estarían la redacción, gestión y ejecución de instrumentos de planeamiento; consultoría y asistencia técnica; la prestación de servicios y actividad urbanizadora, ejecución

de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes. Tienen como límite que nunca podrán directamente ejecutar materialmente las obras.

## 5. Sistemas urbanísticos de ejecución del planeamiento

Los sistemas pueden ser de ejecución pública o privada.

- El sistema se determinará:
  - Por el planeamiento.
  - Por la Administración, al resolver sobre la delimitación de la unidad de ejecución.
- La EJECUCIÓN PRIVADA del planeamiento, será por el sistema de COMPENSACIÓN.
- La EJECUCIÓN PÚBLICA del planeamiento, salvo que tenga por objeto obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por:
  - Sistema de COOPERACIÓN.
  - Sistema de EXPROPIACIÓN.
  - Sistema de EJECUCIÓN FORZOSA.
- Por último, citar la EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR, sea o no propietario.

### ¿En qué se caracteriza la ejecución del planeamiento por el sistema de compensación?

El sistema de actuación de compensación se caracteriza porque todas las responsabilidades de la ejecución residen en los propietarios, en concreto, con carácter general, en la junta de compensación o sociedad mercantil que constituyan. Los propietarios afectados deberán aportar los terrenos objeto de cesión obligatoria y realizarán a su costa la urbanización (como esté prevista en el plan), constituyéndose al efecto en junta de compensación.

La gestión de la actividad de ejecución en el sistema de compensación puede ser llevada a cabo por la junta de compensación, por una sociedad mercantil, o por el propietario único de los terrenos del ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución.

#### **Por la junta de compensación:**

La constitución de la junta de compensación será preceptiva cuando los propietarios que formulasen la iniciativa **no representen la totalidad de la superficie de actuación.**

La naturaleza jurídica de las juntas de compensación es un **ente corporativo de derecho público**.

Las juntas gozarán, asimismo, de **personalidad jurídica propia y plena capacidad** para el cumplimiento de sus fines desde su inscripción administrativa.

La junta de compensación estará integrada, con carácter general, por la Administración actuante, empresas promotoras y agentes urbanizadores que participen en la ejecución, y propietarios.

La junta de compensación tendrá la condición de fiduciaria de las parcelas o fincas iniciales (con pleno poder dispositivo sobre las mismas), por ello estará facultada para ocupar, a fin de ejecutar las obras de urbanización, las fincas de los propietarios miembros (desde el momento fijado por las bases de actuación) y las fincas de los propietarios no adheridos (desde el pago o consignación de justiprecio, salvo expropiación urgente).

Las cuotas de urbanización podrán ser objeto de recaudación por la junta, en virtud de delegación del municipio, por vía de apremio, siendo recurribles las liquidaciones mediante recurso de alzada.

La junta ejerce la actividad de planeamiento por atribución legal, y asume frente al municipio la directa responsabilidad de la realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

**Mediante sociedad mercantil:** esta es una posibilidad que admite la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid, y que, en el supuesto de optarse por la forma de sociedad mercantil constituida al efecto, deberá sujetarse a las siguientes reglas: capital participado por los propietarios de todos los terrenos afectados, y aportación de todos los terrenos, construcciones y edificaciones de que sean titulares.

### ¿En qué consiste un sistema de cooperación?

El sistema de cooperación consiste, con carácter general, en que los propietarios aporten el suelo o terrenos que deben ser objeto de cesión obligatoria, soporten la ocupación de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización (otorgando a la Administración la disposición fiduciaria de los mismos), y abonen los gastos de urbanización. Por el contrario, la Administración asumirá íntegramente la actividad de ejecución, las obras de urbanización.

La ejecución por el sistema de cooperación comporta, cuando no afecte a propietario único, la **reparcelación forzosa**.

Las bases del sistema de cooperación podrán establecerse mediante convenio urbanístico en dos supuestos: que exista un propietario único, o que exista la conformidad de todos los propietarios.

La participación de los propietarios en la gestión por cooperación se realiza a través de una entidad urbanística o asociación administrativa.

### **¿Qué es un sistema de expropiación?**

Se define la expropiación como la institución a través de la cual un sujeto es privado de un bien o de un derecho, por causa de utilidad pública e interés social, a cambio de un precio justo.

La ejecución del planeamiento por este sistema supone la eliminación de los particulares y la asunción por parte de la Administración de todo el proceso, bien directamente o bien a través de cualesquiera de las formas de gestión establecidas en la legislación sobre régimen local, incluida la concesión.

Con carácter general, cualquier procedimiento expropiatorio requiere previamente la declaración de utilidad pública e interés social. En el supuesto de las expropiaciones urbanísticas, la utilidad pública y el interés social se entienden implícitos en la aprobación de los instrumentos de ordenación a desarrollar por expropiación, según dispone el artículo 29.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008.

El justiprecio viene determinado por los criterios establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, a través de los procedimientos de expediente individualizado o tasación conjunta. El pago del mismo podrá hacerse en dinero o, en el caso de las expropiaciones urbanísticas, en especie, mediante adjudicación de otras fincas, parcelas o solares no necesariamente localizados en la unidad de ejecución, pertenecientes al beneficiario de la expropiación.

### **La Administración actuante podrá desarrollar la expropiación:**

- De forma directa e indiferenciada.
- A través de una entidad de derecho público de ella dependiente o a ella adscrita.
- A través de una encomienda de gestión –previa suscripción de convenio de colaboración– a otra Administración Pública territorial o a una entidad de derecho público a ella adscrita.
- Por la atribución a concesionario, mediante concurso público.

## ¿Qué es un sistema de ejecución forzosa?

La Administración actuante realiza esta ejecución en sustitución, por cuenta y a cargo de la entidad o persona que fuera responsable de la ejecución hasta el momento de la imposición del sistema de ejecución forzosa.

El **supuesto** habilitante para aplicar el sistema de ejecución forzosa, consistirá en el incumplimiento de cualquiera de los deberes legales y obligaciones derivadas del sistema de compensación. Es decir, el sistema de ejecución forzosa se aplicará en sustitución del sistema de compensación y, en concreto, en el supuesto de que se **hayan incumplido sus obligaciones y deberes** (incluidos los referidos a plazos).

## ¿En qué consiste la ejecución del planeamiento por un agente urbanizador?

Cualquier persona física o jurídica, sea o no propietaria de suelo, puede proponer a la Administración la ejecución en unas determinadas condiciones económicas de un ámbito o sector concreto de actuación, en igualdad de equidistribución de beneficios y cargas.

Por lo tanto, la figura del agente urbanizador no es más que la de otro agente en el proceso de transformación del suelo, que, a cambio de ejecutar las obras de urbanización a un precio fijado de antemano, recibe los terrenos urbanizados resultantes igual que cualquier otro propietario, en la justa equidistribución de beneficios y cargas.

## 6. Convenios urbanísticos

### ¿Qué son los convenios urbanísticos?

Son instrumentos que intentan facilitar la actuación urbanística, pero que **en ningún caso sustituyen al planeamiento ni pueden alterarlo**; por sí solos no tienen valor ni efecto frente a terceros, pues **solo adquieren esta eficacia si se incorporan a un plan**, pasando a formar parte del mismo y siguiendo su misma suerte.

Son **fruto de un acuerdo de voluntades** entre las Administraciones y los diferentes sujetos que participan o se ven afectados por el proceso urbanístico.

En la elaboración de los convenios urbanísticos habrán de respetarse, con carácter general, los principios básicos del régimen jurídico contractual. Concretamente, los principios de **transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación, y por último el de concurrencia**.

Los convenios urbanísticos tienen como límite la vulneración del ordenamiento jurídico, del interés público o de los principios de buena administración, así como el ámbito de competencias o atribuciones de las partes intervenientes y los principios del procedimiento contractual.

**Las potestades irrenunciables o innegociables no podrán ser desarrolladas a través de convenio urbanístico.** En este sentido, las Administraciones o entidades no podrán, a través de los convenios, «limitar o eludir» el ejercicio de las competencias urbanísticas que tengan asignadas. Destacamos, de entre las **potestades irrenunciables**, la **potestad de planeamiento**.

Atendiendo a todo lo anterior, podemos diferenciar dos tipos de convenios urbanísticos: los convenios urbanísticos de planeamiento, y los convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento.

Convenios de planeamiento: tienen por objeto pactar o convenir los criterios de ordenación a los que se ajustará el planeamiento, las **condiciones para las posibles modificaciones del planeamiento** (están expresamente prohibidos en la Comunidad de Madrid).

Convenios para la ejecución del planeamiento: el objeto se concreta en complementar o detallar las condiciones y los términos de la fase de gestión y ejecución del planeamiento en vigor, al lograr un acuerdo entre las partes afectadas. A través de este tipo de convenios es posible facilitar el desarrollo del sistema de ejecución del planeamiento elegido.

Otro tipo de convenio urbanístico, menos frecuente, es el convenio urbanístico de gestión concertada. En el sistema de compensación, cuando la iniciativa se formule por propietario único o haya conformidad de todos los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, la propuesta de estatutos y bases de actuación de la junta de compensación podrá ser sustituida por propuesta de convenio urbanístico con el contenido previsto para los convenios de ejecución del planeamiento.

## 7. Licencias urbanísticas

### ¿Qué son las licencias urbanísticas?

Las licencias urbanísticas tienen dos notas o características reiteradamente resaltadas por nuestra jurisprudencia:

- a. Son **actos de autorización declarativos de derechos con control previo.**

- b. Son actos de **carácter reglado** (solo cabe su denegación si lo pretendido infringe la ordenación urbanística, en caso contrario su otorgamiento deviene obligatorio).

Es decir, el derecho a construir o edificar no se concede con la licencia, este derecho ya existe. Si bien, para el ejercicio del mismo, es necesario pasar unos controles preventivos.

En primer lugar, debemos destacar el carácter general y global de los actos sujetos a licencias urbanísticas. Por lo que toda **actuación o intervención sobre el suelo o subsuelo, que lo use, lo edifique o construya**, estará sujeta a licencia.

Los actos explícitamente sujetos a licencia urbanística (con carácter enunciativo no limitativo) son los siguientes:

- Las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios de cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación.
- Las obras de edificación, de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.
- Las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes.
- Las obras y usos que hayan de realizarse con carácter provisional.
- La demolición de las construcciones y los edificios, con excepción de ruina física inminente.
- La primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general.
- El cambio objetivo, total o parcial, del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones de ejecución de las obras.
- El movimiento de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo.
- La extracción de áridos y la explotación de canteras.
- La acumulación de vertidos y del depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuye al deterioro o degradación del mismo.
- El cerramiento de fincas, muros y vallados.
- Las aperturas de caminos, así como su modificación o pavimentación.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.

- La instalación de invernaderos o instalaciones similares, provisionales o permanentes.
- La tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, pueden afectar al paisaje o están protegidos por la legislación sectorial correspondiente.
- La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública.
- Las instalaciones que afecten al subsuelo.
- Las instalaciones de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares, y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier clase.
- La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afectan a la configuración de territorio.
- Los actos de construcción, edificación e intervención consistente en la ampliación, mejora, reforma, modificación o rehabilitación de las instalaciones existentes, en los aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre.
- Los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- Están también sujetos a licencia urbanística los actos de uso del suelo, construcciones y edificación que realicen los particulares en terrenos de dominio público.

El legislador también ha establecido específicamente que no estarán sujetas a licencia urbanística las siguientes actuaciones:

- a) Obras de urbanización previstas en los proyectos debidamente aprobados. La razón reside en el control ya existente en el proyecto o plan previsor de las obras de urbanización.
- b) Parcelaciones o división de fincas incluidas en un proyecto de repartición, dado que el contenido material y detallado del proyecto de repartición y el control sobre el mismo hacen innecesario un nuevo control mediante el otorgamiento de licencia.
- c) Obras objeto de órdenes de ejecución.
- d) Demoliciones en supuestos de ruina física inminente.

Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo; según lo establecido en el artículo 84 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, en su redacción dada por el número 20 del

artículo primero de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, bastará con una comunicación previa o declaración responsable. Excepción a esta regla será cuando nos encontremos ante una modificación de los usos ya existentes; en este caso sí será necesaria la obtención de licencia.

### ¿Quién es competente para otorgar licencias?

La competencia para otorgar licencia, corresponderá a las entidades locales, de acuerdo con su legislación aplicable. Más concretamente a su alcalde, salvo que las leyes la atribuyan expresamente al pleno o a la junta de gobierno. En algún caso, como puede ser el de autorizar obras en suelo rural, esta competencia se atribuye a una autoridad supramunicipal.

Como regla general, todas las licencias se otorgan por un plazo determinado para su inicio y terminación; si se otorgan por acto presunto o sin indicación expresa del plazo, este suele ser de 1 año para el inicio de las obras y 3 años para la terminación de las mismas. Las licencias referidas a usos suponen una excepción y tendrán vigencia indefinida.

El incumplimiento de cualquiera de los dos plazos expresados (para el inicio de las obras o para su finalización) dará lugar a la **caducidad** de la licencia.

Una vez obtenida la licencia, lo que requiere –como ya se ha dicho anteriormente– un acto expreso, los particulares quedan facultados para la realización de las obras, sin que la Administración pueda volver sobre ella, salvo en los casos y supuestos que la legislación establece, por ejemplo en el caso de que se haya producido un otorgamiento erróneo (estaríamos ante una hipótesis de revisión de los propios actos administrativos). La Administración debe respetar el derecho concedido mientras esté vigente dicha licencia.

## 8. Disciplina urbanística

### ¿Qué entendemos por disciplina urbanística?

Entendemos por disciplina urbanística toda una serie de medidas y acciones, normalmente jurídicas, encaminadas a mantener la legalidad urbanística y a restaurarla en los casos en que se produzca su vulneración.

En su concepto más amplio, podemos decir que la disciplina urbanística comprende:

- Los actos preventivos de intervención en la edificación y el uso del suelo, como las licencias urbanísticas que ya hemos visto en el punto anterior.
- Los actos de protección de la legalidad urbanística vulnerada, tendentes a restaurar la realidad física alterada y el orden jurídico infringido. En este tipo de actos es fundamental la actividad de inspección urbanística. Se entiende por inspección urbanística el ejercicio de una potestad dirigida a comprobar que los actos de construcción, edificación, uso del suelo o cualquier actividad que suponga la utilización de este, se ajustan a la legislación aplicable vigente.
- La tipificación de las infracciones urbanísticas y su régimen sancionador, que serán objeto de mención en el siguiente apartado.
- La exigencia de responsabilidad por los daños y perjuicios causados.

Las infracciones urbanísticas son muy numerosas y variadas, por lo tanto nos vamos a centrar en dar una pequeña pincelada de las más comunes:

- Obras en curso sin licencia o sin ajustarse a la licencia: cuando se estén ejecutando obras sin la preceptiva licencia municipal, o esta no se ajuste a la licencia concedida, el órgano municipal competente, normalmente el alcalde, dispondrá la suspensión inmediata de las obras. Si las obras fuesen incompatibles con la ordenación urbanística vigente, se decretará su demolición a costa del interesado; por el contrario, si las obras fuesen compatibles, se requerirá al interesado para que en el plazo que establezca la legislación, normalmente 2 meses, solicite la preceptiva licencia, si no la tuviere, o ajuste las obras a la licencia en un plazo determinado, que nunca podrá exceder el plazo de finalización de las obras.
- Obras terminadas sin licencia: el ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años desde la total terminación de las obras, previa tramitación del correspondiente expediente, requerirá al interesado para que en el plazo que establezca la legislación, normalmente 2 meses, solicite la oportunua licencia si las obras de edificación fueran conformes al planeamiento, o, si la edificación fuera disconforme con el mismo, decrete su demolición.
- Obras terminadas sin ajustarse a la licencia: el ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años desde la conclusión de las obras, requerirá al interesado para que ajuste las obras a la licencia o, en caso de que las

obras o una parte de las mismas no se ajusten a la licencia pero sean compatibles con la ordenación urbanística vigente, solicite nueva licencia en el plazo que establezca la legislación, normalmente 2 meses. Si no se atiende al requerimiento, el ayuntamiento, previo expediente, podrá acordar la demolición de las obras a costa del interesado.

- Obras realizadas al amparo de licencias ilegales: si las obras se están ejecutando, el órgano municipal competente, normalmente el alcalde, dispondrá la suspensión de los efectos de la licencia y la inmediata paralización de las obras si se cumplen dos requisitos imprescindibles: que la infracción sea manifiesta (es decir, notoria, patente), y que dichas obras constituyan una infracción urbanística grave. En el supuesto de que las obras ya estén terminadas, se procederá, si no han transcurrido más de 4 años desde su otorgamiento, a la revisión del acto de otorgamiento.
- Obras y licencias en zonas verdes y espacios libres: los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia, o sin ajustarse a la misma, en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zona verde o espacio libre, quedarán sujetos al régimen jurídico de medidas de protección descrito anteriormente para las obras en curso, con la excepción de que no se aplicará limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística. Son nulas de pleno derecho las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan infracciones urbanísticas muy graves, y en todo caso las que afecten a zonas verdes y espacios libres.

## 9. Infracciones urbanísticas y sanciones

### ¿En qué consisten las infracciones urbanísticas?

Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren o contravengan el ordenamiento jurídico-urbanístico, estén sujetas a sanción y tipificadas en las leyes. Toda infracción conllevará la imposición de las correspondientes sanciones a los responsables, así como el resarcimiento de los daños e indemnizaciones a cargo de los responsables.

Con carácter general, toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística podrá dar lugar a la adopción de las siguientes medidas:

- La restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada.

- La iniciación de los procedimientos de suspensión y revocación o anulación de los actos administrativos en los que pueda ampararse la actuación ilegal.
- Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y, en su caso, la responsabilidad penal.
- El resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios a cargo de los responsables.

El plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas es de 4 años. Dicho plazo empezará a computarse desde el día en que se hubiere cometido la infracción, o, en su caso, desde aquel en que hubiera sido posible la incoación del procedimiento sancionador correspondiente. A este plazo hay una excepción: las infracciones urbanísticas que afecten a zonas verdes, espacios libres o suelo urbanizable protegido, no prescriben nunca.

De acuerdo con la legislación estatal, las infracciones urbanísticas se clasifican en graves y leves (la mayoría de las comunidades autónomas han establecido la clasificación de muy graves, graves y leves). Son infracciones graves las que constituyan incumplimiento de las normas sobre: parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen, situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas.

Son infracciones leves, en principio, las graves, cuando concurran alguna de estas dos circunstancias: escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o escasa entidad del riesgo creado en relación con los intereses generales.

En cuanto a las personas responsables de las infracciones urbanísticas, podemos identificar los siguientes supuestos:

- En las obras o usos que se ejecutases sin licencia o contraviniendo la misma, el promotor, el empresario de las obras (constructor) y los técnicos facultativos encargados de las mismas.
- En las obras o usos amparados en una licencia, cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción grave, la responsabilidad se exigirá, además, al facultativo que hubiese informado favorablemente, y a los miembros de la corporación local que hubiesen votado a favor de la concesión de la licencia sin el informe técnico previo, o en contra del mismo si este era desfavorable.

Algunas circunstancias pueden hacer que esta responsabilidad sea mayor o menor, es decir, hay circunstancias agravantes de la responsabilidad por infracción urbanística y hay circunstancias atenuantes de dicha responsabilidad.

Son circunstancias agravantes:

- Prevalerse de la titularidad de un oficio o cargo público.
- Emplear la violencia o cualquier otro tipo de coacción.
- Cometer la infracción alterando los supuestos de hecho o falsificando documentos.
- Aprovechar o explotar en beneficio propio una grave necesidad pública o del particular o particulares que resultaren perjudicados.
- Ofrecer resistencia.
- Iniciar las obras sin orden escrita del titulado técnico director, y las modificaciones en la ejecución del proyecto sin instrucciones expresas de dicho técnico, quedando exento de responsabilidad el empresario constructor en todos aquellos casos en que justifique suficientemente haberse atenido a las instrucciones recibidas de la dirección facultativa de las obras.
- Cometer la infracción habiendo sido sancionado con anterioridad, mediante sanción firme.
- Persistir en la infracción tras la inspección.

Son circunstancias atenuantes de la responsabilidad:

- La ausencia de intención de causar daño tan grave a los intereses públicos o privados afectados.
- La reparación voluntaria y espontánea del daño causado antes del inicio de cualquier actuación administrativa sancionadora.
- La paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la inspección y la pertinente advertencia del agente de la autoridad.
- El mayor o menor conocimiento técnico de los pormenores de la actuación, de acuerdo con la profesión o actividad habitual del culpable.
- El mayor o menor beneficio obtenido de la infracción o, en su caso, el haberla realizado sin consideración alguna al posible beneficio económico que de la misma se derivase.

### ¿En qué consiste una sanción administrativa?

La sanción típica es la multa. La cuantía de la misma es circunstancial, varía según los municipios y comunidades autónomas.

La cuantía de las sanciones se establece teniendo en cuenta tres parámetros: el valor de los terrenos afectados, el valor de las obras e instalaciones ilícitas o valor

de los elementos destruidos o dañados si fuera el caso, y el coste de reparación correspondiente. En todo caso, la cuantía de la sanción deberá ser proporcional a la gravedad de los hechos.

Sin perjuicio de lo que establecen las comunidades autónomas en su legislación, la legislación estatal ha venido estableciendo unos límites máximos a las multas con arreglo a un porcentaje sobre el valor de las obras, la situación de las mismas, y también en función de si se han realizado con o sin licencia o si son legalizables o no conforme a la legislación urbanística vigente.

Es necesario hacer una mención aparte a las sanciones motivadas por parcelaciones ilegales, debido a la especial lesividad de este tipo de actuaciones. Se considera ilegal toda parcelación que sea contraria al planeamiento urbanístico. No se podrá realizar una parcelación en suelo urbano sin que exista plan general, ya que este contiene la ordenación pormenorizada para suelo urbano, o en suelo urbanizable sin que exista plan parcial. En suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas.

En este supuesto de las parcelaciones ilegales, la multa propiamente dicha lleva aparejada la prohibición de considerar solares y, por lo tanto, la imposibilidad de edificar en los lotes resultantes de la parcelación ilegal. A esto habría que añadir que las parcelaciones ilegales legitiman la expropiación de los terrenos por incumplimiento de la función social de la propiedad en el caso de parcelación ilegal en suelo no urbanizable, descontándose del importe del justiprecio la cuantía de la multa que se imponga.

### **¿Quién tiene competencia para sancionar?**

La competencia para incoar expedientes sancionadores corresponde a los ayuntamientos y comunidades autónomas, y la resolución de los mismos corresponde a los órganos que tengan la competencia para la imposición definitiva de las sanciones, competencia que se atribuye a los ayuntamientos y comunidades autónomas en función de la cuantía, según establezcan las legislaciones urbanísticas autonómicas.

Con carácter general podemos decir que los órganos competentes son: el alcalde, el consejero u órgano autonómico competente, y el consejo de gobierno de las comunidades autónomas u órgano colegiado facultativo.

La determinación del importe de las multas impuestas por procedimientos incautados por la Administración municipal, corresponderá a los propios ayuntamientos,

aunque la sanción se imponga –por razón de la cuantía– por las comunidades autónomas.

## 10. Sostenibilidad medioambiental

La preocupación por el desarrollo urbano sostenible siempre ha estado presente en nuestra legislación, tanto a nivel general como sectorial, en la propia legislación urbanística.

La Constitución Española de 1978, dentro de su Título I, en el artículo 45 establece que todos los españoles tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo; igualmente, establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Incluso en este artículo se prevén penas y sanciones en los términos que establezcan las leyes para los que vulneren estos derechos.

Pero no solo en este artículo se recoge la preocupación por la sostenibilidad medioambiental y por el desarrollo urbano sostenible, también el artículo 47 CE establece la utilización del suelo de acuerdo al interés general.

Por lo tanto, nuestra propia Carta Magna vincula claramente el desarrollo y la ordenación urbanística con un respeto y una protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Decir que todas las legislaciones autonómicas han seguido la senda marcada por la Ley de leyes, y han promulgado sus propias leyes de sostenibilidad medioambiental, protección de los espacios naturales, protección del suelo rural, protección de los litorales, etc.

Destacar que la Carta Europea de Ordenación Territorial aprobada en Torremolinos (España) en 1983, concibe la ordenación del territorio como una expresión espacial no solo de la política económica y social, sino también de la política ecológica. El hombre, su bienestar y su interacción con el medio ambiente, se constituyen en el centro nuclear de la ordenación del territorio, que debe ser realizada cumpliendo estos tres parámetros: debe ser democrática, es decir, asegurar la participación de la población; debe ser global, tener en cuenta e integrar otras políticas sectoriales, y, desde un punto de vista funcional, debe tenerse en cuenta la existencia de diferentes conciencias regionales.

Estas afirmaciones anteriores nos llevan a observar que todo lo relacionado con la sostenibilidad medioambiental excede en mucho al urbanismo propiamente dicho y a la ordenación del territorio, aunque es parte fundamental en el proceso, a la hora de abordar políticas medioambientales y lógicamente de planificación urbana sostenible.

Desde una perspectiva local, cabe destacar la denominada Agenda 21 Local.

La Agenda 21 es un plan de acción para el siglo XXI que establece los objetivos y actuaciones para alcanzar el desarrollo sostenible del territorio, integrando el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente.

El documento estratégico de la Agenda 21 fue aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro.

Otra de las características más importantes de este plan de acción es precisamente el carácter local que tiene, de ahí la denominación de Agenda 21 Local. Este plan establece como prioritario implicar a los municipios y comunidades locales en la redacción y aplicación de todos los programas relacionados con la sostenibilidad y el medio ambiente.

Esta iniciativa de Naciones Unidas a nivel mundial, tiene su reflejo a nivel europeo en la llamada Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad del año 1994, por la cual las ciudades que se adhieran a la misma se comprometen a implementar acciones encaminadas a lograr un desarrollo sostenible.

Lógicamente, para que estas acciones desde lo local puedan ser llevadas a cabo y evaluadas, es necesario un diagnóstico previo y la fijación de una serie de indicadores que sean homogéneos y cuantificables, que nos permitan testar si los objetivos marcados por las políticas locales y planes de sostenibilidad local se cumplen o no.

A modo enunciativo, pues en cada comunidad autónoma puede variar ligeramente, podríamos mencionar al menos seis áreas en las que se distribuirían los casi 100 indicadores medioambientales: agua, atmósfera, residuos, suelos, recursos naturales y medioambientales.

Para aquellos que deseen profundizar más en este tema, una buena guía de cómo implementar la Agenda 21 Local es el Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la gestión medioambiental en los municipios de España, elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Este Código es una verdadera guía metodológica que unifica los mecanismos para llevar a cabo la gestión ambiental local de forma que sea comparable, y que utiliza como herramientas centrales la auditoría medioambiental, el plan de participación social y el sistema de gestión medioambiental, según palabras recogidas en la propia carta de presentación del mismo.

En definitiva, lo que se pretende con la Agenda 21 Local, y con todas las medidas de actuación que la puesta en marcha de la misma conlleva, es afrontar el reto de la sostenibilidad desde lo local.

## 11. Anexo normativo

### **Estatatal**

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Texto Refundido de 1976 y normas de desarrollo preconstitucionales, que con carácter supletorio rigen en las comunidades autónomas que no hayan regulado en la materia, en la parte que subsiste.

Real Decreto 1093/1997, de normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia de urbanismo.

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

### **Andalucía**

Ley 1/1994, 11 enero, de Ordenación Territorial.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística.

Decreto 129/2006, 27 junio, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio.

Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Decreto-ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral en Andalucía.

Decreto-ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos.

### **Aragón**

Ley 7/1998, 16 julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial.

Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.

Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

Decreto 52/2002, de 19 de febrero, Reglamento de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios

Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

### **Principado de Asturias**

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.

Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales Protegidos.

### **Islas Baleares**

Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias.

Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible.

Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución del Planeamiento Urbanístico Municipal.

Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.

Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística (modificada la disposición final 10 por la Ley 2/92, y los artículos 19, 21, 27.3 y 37 por la Ley 6/97).

Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales Protegidos y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección. Modificada por la Ley 1/2000, de 9 de marzo.

Ley 1/1994, de 23 de marzo, de condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras declaradas de utilidad pública.

Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico.

Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Ley 1/2000, de 9 de marzo, de modificación de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección.

Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible.

Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios.

Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

Decreto 90/1994, de 13 de julio, que desarrolla el Texto Refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación urbana, en materia de criterios de delimitación de áreas de reparto, cálculo y aplicación del aprovechamiento tipo.

Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio.

Decreto-ley 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo.

## **Canarias**

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo.

Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento.

Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y turismo de Canarias (solo disposiciones adicionales).

Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

## **Cantabria**

Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.

Ley 6/2010, de 30 de julio, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOE 28.08.2010).

Ley 5/2002, de 24 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a Evaluación Ambiental y de Régimen Urbanístico de los cementerios.

Ley 2/2003, de 23 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, modificada por la Ley 2/2013, de 2 de diciembre.

Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 4/2013, de 20 de junio, de régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento.

## **Castilla-La Mancha**

Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 242/2004, de 27 de julio, que aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 29/2011, de 19 de abril, que aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 34/2011, de 26 de abril, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 87/1993, de 14 de junio, modificado por Decreto 58/1994, de 21 de junio, sobre Catálogos de Suelo de Uso Residencial Público.

Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, que aprueba el Reglamento de Planeamiento.

Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación de Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales Naturales.

Decreto 124/2006, de 19 de diciembre, de transparencia urbanística de Castilla-La Mancha.

## **Castilla y León**

Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo.

Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo.

Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio.

Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Decreto 223/1999, de 5 de agosto, que aprueba la tabla de preceptos de los reglamentos urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1998, de 5 de diciembre.

Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

## **Cataluña**

Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial.

Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.

Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Decreto 166/2002, de 11 de junio, que aprueba la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, de Urbanismo.

Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales.

Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas.

Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005.

## **Extremadura**

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.

Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales.

Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

## **Galicia**

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.

Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral.

Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio.

Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral.

Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje.

Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia.

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, modificada por la Ley 15/2004 y por la Ley 2/2010, de 25 de marzo.

## **Madrid**

Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en vigor solo sus títulos II, III y IV, por derogación parcial contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo).

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, modificada por las leyes 3/2007, 10/2009 y 9/2010.

Ley 8/1985, de 4 de diciembre, de inaplicación de los proyectos de delimitación de suelo urbano.

Ley 9/1985, de 4 de diciembre, de normas especiales para las actuaciones urbanísticas ilegales.

Ley 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación.

Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles.

## **Murcia**

Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio (derogada en gran parte por la Ley 1/2001, de 24 de abril, de Suelo).

Ley 1/2001, de 24 de abril, de Suelo.

Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

## **Navarra**

Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, que regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico.

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.

### **País Vasco**

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos.

Ley 11/2008, de 28 de noviembre, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

### **Rioja (La)**

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja.

### **Valencia**

Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas.

Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.

Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.



## 6. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. Introducción: el marco legal de los bienes de las entidades locales

**¿Pueden las entidades locales, a semejanza de los particulares, ser propietarias de bienes?**

Las entidades locales también pueden ser titulares de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza (bienes muebles e inmuebles, derechos reales y de propiedad incorporal, valores mobiliarios, créditos, etc.) e independientemente de su forma de adquisición o atribución (sea por disposición legal, compraventa, donación, expropiación, herencia...). A tal efecto, las entidades que integran la Administración local disponen de capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio.

El artículo 18 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) establece un listado de los bienes y derechos que pertenecen a las entidades locales, y que es el siguiente:

- Inmuebles

- Derechos reales
- Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico
- Valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la corporación local
- Vehículos
- Semovientes
- Muebles no comprendidos en los anteriores enunciados
- Bienes y derechos revertibles

El conjunto de dichos bienes y derechos constituye el **patrimonio de la entidad local**. El artículo 79.1 LBRL establece que también forman parte del mismo las acciones que pertenezcan a dichas entidades. Como la Ley no las define, existe una cierta duda sobre si con este concepto se alude a las participaciones que tienen en el capital social de empresas y otros organismos públicos, o a las acciones judiciales y administrativas en materia de patrimonio.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no todos los bienes y derechos que pertenecen a las entidades locales se integran formalmente en su patrimonio. Los recursos y derechos de naturaleza económico-financiera, como el dinero o los títulos valores, forman parte de la **hacienda pública local**. Ello nos lleva a distinguir entre los bienes y derechos que conforman el patrimonio público local y los que corresponden a la hacienda pública local, aunque todos ellos disfrutan de la condición de bienes públicos locales. Como ha establecido el Tribunal Constitucional, en la hacienda pública se integran, en cuanto manifestaciones típicas de la actividad financiera, tanto el ingreso público o los «derechos» como el gasto público o las «obligaciones» de contenido económico, configurándose una clara separación entre el patrimonio de las entidades locales y la hacienda local (STC 166/1998).

No deben confundirse los bienes públicos con los **bienes privados que tienen un interés general**, como, por ejemplo, los inmuebles que son parte integrante del patrimonio histórico-artístico, de conformidad con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y la normativa autonómica. Estos bienes se someten a un régimen administrativo especial respecto de su uso y conservación, que habilita intervenciones administrativas de gran intensidad dentro de la esfera jurídica de sus titulares, aunque con el límite del respeto a la propiedad privada. Los ayuntamientos deben incorporar dichos inmuebles en sus catálogos de bienes y establecer criterios para su protección; entre ellos, garantizar que las obras que vayan a realizarse respetarán los valores históricos y culturales concurrentes.

**Entonces, ¿el régimen jurídico aplicable a los bienes y derechos de las entidades locales es el mismo que se aplica a cualquier particular?**

El patrimonio público local se sujeta a un régimen jurídico-administrativo especial, distinto del que regula los bienes y derechos de los particulares. Efectivamente, el régimen jurídico de los bienes locales se nutre de un conjunto de **reglas y técnicas jurídicas exorbitantes** relativas a su adquisición, uso y disfrute y enajenación, y ofrece un marco protecciónista frente a perturbaciones externas. Sin embargo, como se verá, no todos los bienes locales tienen una marcada finalidad de satisfacción de intereses generales ni, en consecuencia, se benefician de este particular régimen en todos sus extremos.

Los bienes locales se rigen por disposiciones de distinta procedencia y calado normativo, dando lugar a un entramado jurídico un tanto complejo. En primer lugar, debe prestarse atención a la legislación básica del Estado en materia de régimen local y de patrimonio de las Administraciones Públicas. En materia de legislación básica de régimen local, debe tenerse en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), todos los preceptos de la cual tienen carácter básico. En desarrollo de esta norma, resultan de aplicación el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), en la parte del articulado que tenga carácter básico. En lo referente a la legislación básica de patrimonio (régimenes general y especial) resulta de aplicación la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) en relación con los preceptos de aplicación general y básica, lo mismo que su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto. La gran diversidad de bienes públicos obliga asimismo a hacer una remisión a la legislación básica sectorial (montes, telecomunicaciones, sector ferroviario, puertos...).

Este marco jurídico estatal se complementa con las previsiones legales que la comunidad autónoma haya dictado en ejercicio de sus competencias –no todas lo han hecho–, sea en el ámbito del régimen local general (como Galicia y Madrid) o específicamente en materia de patrimonio (Andalucía, Aragón y Cataluña), desarrollando de esta manera los preceptos estatales de aplicación básica. En defecto de regulación autonómica, resulta aplicable la legislación estatal no básica. Finalmente, debe estarse a lo establecido en las ordenanzas municipales y, supletoriamente a todo lo anterior, a las restantes normas de los ordenamientos administrativo y civil (Ley y Reglamento hipotecarios...).

Debe señalarse que para la elaboración de este capítulo nos hemos ceñido a lo dispuesto en la normativa estatal, sin perjuicio de que la comunidad autónoma pueda disponer de normativa propia que, en algunos puntos, difiera sensiblemente de lo expuesto aquí.

## 2. La clasificación de los bienes locales

**De conformidad con el artículo 103 CE, la Administración actúa al servicio de los intereses generales, luego es evidente que los bienes que forman parte de su patrimonio quedan vinculados al cumplimiento de esos fines, coadyuvando al desempeño de las funciones públicas.**

### ¿Ha establecido la legislación española alguna clasificación de los bienes públicos?

Los bienes pertenecientes a las Administraciones y, en concreto, a las entidades locales, son de naturaleza muy heterogénea (desde una piscina, una calle o un museo hasta los bancos de una plaza, pasando por la mesa de un despacho de la casa consistorial), pero, de acuerdo con las leyes, todos ellos se agrupan en tres categorías básicas: **bienes de dominio público, bienes patrimoniales y bienes comunales**. Esta calificación jurídica trae causa de la finalidad que persiguen dichos bienes –algunos de ellos vinculados a fines públicos concretos y otros no– y de su razón de ser.

### ¿Qué son los bienes de dominio público?

Los bienes de dominio público o demaniales se determinan por **el criterio de su afectación o destino**. Son todos aquellos bienes de titularidad pública que están sujetos por ley o por resolución administrativa al cumplimiento de alguno de los fines de utilidad pública atribuidos por ley a las Administraciones Públicas, como la utilización racional de los recursos naturales, la protección ambiental, el fomento de la riqueza nacional y el uso o el servicio público. Estos fines públicos pueden variar en función de la Administración titular del bien. Así, el fomento de la riqueza nacional es una de las finalidades concretas a la que se puede destinar un bien estatal, como ocurre con las minas.

En el ámbito local, la finalidad determinante de la demanialidad es la vinculación del bien **a un uso cuya conservación y control sean competencia de la entidad local o a la prestación de un servicio público o administrativo local** (artícu-

lo 79.3 LBRL). Son bienes de uso público local, tanto por los particulares como por las propias Administraciones, entre otros, los caminos, plazas, calles, paseos, parques, puentes y, en general, las obras públicas de aprovechamiento o utilización generales. Los bienes de servicio público constituyen el soporte físico para la prestación de los mismos, y pueden citarse, entre otros, los edificios de titularidad local, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios de competencia local (artículos 2.2, 3 i 4 RBEL). Ambas finalidades –uso y servicio público– no son excluyentes, de manera que es posible que un mismo bien las satisfaga a la vez.

Por su configuración, los bienes demaniales se sujetan a un régimen administrativo especial de protección y utilización, quedando excluidos del tráfico jurídico privado.

### ¿Qué clases de bienes de dominio público existen?

Los criterios clasificatorios de la demanialidad son muy diversos, pero es recurrente la clasificación indicada más arriba, que distingue en función del destino que se reserva a los bienes públicos. Otra clasificación a tener en cuenta es la que se establece entre bienes de dominio público natural y bienes de dominio público artificial. Los primeros adquieren esa condición en virtud de su declaración como tales en una ley por razón de sus características naturales (ríos, hidrocarburos, demanio hidráulico...) y son todos de titularidad estatal. Los bienes demaniales artificiales la adquieren por su afectación concreta a una finalidad pública, tal es el caso de un inmueble que alberga una escuela o un hospital públicos.

### ¿Un bien privado pasa a ser de dominio público simplemente porque la entidad local lo compra o lo recibe a título gratuito?

La pertenencia al dominio público se condiciona a **la previa afectación del bien**. En términos generales, la afectación constituye un acto administrativo adoptado de acuerdo con las formalidades exigidas por el cual la entidad local declara que un determinado bien se integra en el dominio público, a causa de su vinculación a una finalidad específica y concreta.

Esta calificación jurídica puede producirse por distintas vías. Si atendemos a la naturaleza del bien, se distingue entre **una afectación general y otra individualizada**. La afectación general opera por mandato legal, es decir, tiene lugar cuando una ley declara que un conjunto genérico de bienes es de dominio público. Tal es

el caso de los bienes demaniales naturales, cuya titularidad, como acabamos de decir, corresponde por ley a la Administración estatal.

No obstante, la regla general la constituye la afectación singular, es decir, la que se activa caso por caso. En los supuestos en que la vinculación al demanio tiene lugar de forma individualizada, lo más habitual es la **afectación expresa** mediante la adopción –con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación local– de un acto administrativo que pone fin al expediente en el que se acredita la oportunidad y legalidad de la medida. Esta mayoría es discutible en relación con los municipios de gran población previstos en el título X de la LBRL, conforme a las competencias de la junta de gobierno local previstas por el artículo 127 de dicha Ley.

Junto a la afectación expresa, coexisten unas afectaciones automáticas denominadas afectaciones tácita y presunta (artículos 81 LBRL y 8 RBEL).

La **afectación tácita –o implícita**– se deriva de la aprobación de actos administrativos distintos que presuponen el destino de bienes públicos a un uso o servicio públicos. Así ocurre con la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana, de los proyectos de obras y servicios y, en determinados casos, de los expedientes de expropiación forzosa. Sin embargo, debe señalarse que, aunque la vinculación del suelo a su destino urbanístico tenga lugar efectivamente con la aprobación del plan, la afectación de los inmuebles al uso público no se produce hasta el momento de su cesión a la Administración actuante.

Por su parte, la **afectación presunta** tiene lugar en dos supuestos: por razón de la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal, y también por usucapión adquisitiva, con arreglo al derecho civil, del dominio de un bien que esté siendo destinado a un uso o servicio público o comunal.

### ¿Cómo se puede saber, sobre todo cuando se trata de terrenos, hasta dónde llega la propiedad del bien demanial?

En ocasiones, especialmente en el caso de los bienes demaniales naturales, puede ser necesaria la previa instrucción de un **procedimiento administrativo de deslinde** que delimite los bienes que integran el demanio, precisando la extensión y linderos de los bienes, de manera que pueda distinguirse claramente la zona de titularidad pública de las zonas colindantes pertenecientes a otros propietarios. Un ejemplo lo constituye la legislación de costas, que obliga a delimitar la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre (del que forman parte las playas,

los sistemas de dunas, los acantilados, las marismas, los humedales y los terrenos ganados al mar por causas naturales o artificiales...) en las localidades costeras españolas. Realizado el deslinde, es posible que una finca que hasta entonces era de propiedad privada pase a ser de dominio público –o pase a serlo en parte, en cuyo caso debe segregarse de la finca matriz–. Se producirá un cambio de titularidad y el anterior propietario se convertirá en concesionario de la misma.

La demanialidad se extiende no solo al bien estrictamente considerado, sino también a sus elementos accesorios cuando sean indispensables para el cumplimiento de la finalidad a la que está afecto.

**Si lo que caracteriza a un bien demanial es su adscripción a una finalidad pública concreta, ¿qué pasa cuando la entidad local cambia esa finalidad? ¿Y cuando el bien mantiene su destino pero deja de pertenecer a la entidad local para pasar a ser de titularidad de otra entidad local?**

Estos supuestos se conocen con la expresión «mutación demanial», que hace alusión a la modificación que se produce en alguno de los elementos que permiten calificar un bien como demanial. Puede hablarse de una mutación demanial objetiva y otra subjetiva:

- La **mutación demanial objetiva** se produce cuando **se altera el destino público del bien**, ya sea el uso o el servicio. Ese destino continúa siendo público y no se produce un cambio de titularidad interadministrativa, ya que el bien sigue perteneciendo a la entidad local. Muestras de ello son la demolición de un edificio utilizado como garaje por los vehículos municipales para construir en su lugar una plaza, y la modificación del planeamiento urbanístico con el objeto de cambiar el uso a teatro municipal de unos terrenos afectados genéricamente a dotaciones públicas para usos docentes.
- La **mutación demanial subjetiva**, por el contrario, mantiene el destino del bien pero **altera su titularidad, que pasa a otra Administración o a otra entidad local**. Así ocurre cuando se produce la disolución de una empresa pública local y sus bienes se transfieren al ayuntamiento, o cuando se produce un cambio en la titularidad del servicio al cual el bien está afecto (un ejemplo son las transferencias de bienes y servicios por parte del Estado o de las comunidades autónomas a las entidades locales).

Un caso distinto de la mutación demanial es la expropiación de bienes demaniales con la finalidad de destinarlos al cumplimiento de las finalidades públicas que son

competencia de la Administración expropiante. Aunque la doctrina especializada se ha manifestado en contra de esta posibilidad, por entender que el mecanismo expropiatorio debe ejercitarse exclusivamente sobre la propiedad privada, alguna sentencia judicial entiende que la iniciación del procedimiento expropiatorio comporta una desafectación tácita del bien, lo que abre las puertas a su posible expropiación.

### **Y si el nuevo destino del bien no es público, entonces ¿qué ocurre? ¿Deja de ser un bien público?**

La desafectación es la operación inversa a la afectación –mediante la cual el bien deja de ser demanial– y, como ella, puede operarse de diversas maneras.

La desafectación puede ser expresa o tácita. La **desafectación expresa**, como ya se ha apuntado respecto de la afectación, requiere la incoación de un procedimiento administrativo que resolverá el pleno municipal, que es el competente para la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales (artículo 22.2.I LBRL). La **desafectación tácita**, aunque excepcional, puede producirse tras la demolición de inmuebles, o por causa de actos de deslinde en los que se identifiquen bienes públicos sobrantes que dejan de incluirse en el demanio.

En la actualidad, **no se admite que los bienes puedan ser desafectados presupuestamente** por el transcurso del tiempo, como sí contemplaba la normativa anterior al referirse a la desafectación de bienes demaniales y comunales que hubieran dejado de utilizarse durante 25 años.

Por regla general, los bienes desafectados adquieren la condición de patrimoniales y, en consecuencia, pueden ser enajenados –y revertidos, si se adquirieron mediante expropiación–. La incorporación al patrimonio municipal de los bienes desafectados no se entiende efectuada **hasta su recepción formal** por el órgano competente de la corporación local, manteniendo hasta ese momento el carácter de demaniales.

### **¿Qué es un bien patrimonial?**

Integran los bienes patrimoniales todos aquellos bienes propiedad de las entidades locales que no se hallen afectos al uso o servicio públicos, y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario municipal (artículo 6 RBEL). Esta definición legal residual, que también contempla el artículo 7.1 LPAP, permite que formen parte de esta categoría jurídica una gran variedad de bienes que las entidades locales

utilizan a la manera de bienes privados, es decir, sin asignación a un fin público específico. De ahí que, junto a las reglas exorbitantes de derecho público especial, también les sea de aplicación supletoria el régimen de la propiedad privada en todo aquello que no regule su legislación específica.

Entre otros, son bienes patrimoniales las parcelas sobrantes, entendiendo como tales las porciones de terreno de propiedad municipal que, por su reducido tamaño, forma irregular o emplazamiento, no son susceptibles de uso adecuado, así como los efectos no utilizables, esto es, los bienes deteriorados, depreciados o en deficiente estado de conservación que no pueden destinarse a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, aunque no hubieran sido dados de baja en el inventario (artículo 7 RBEL).

### ¿De qué forma puede adquirir una entidad local un bien patrimonial?

Las entidades locales pueden adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico, ya sea en forma onerosa (esto es, a cambio de una contraprestación) o lucrativa (sin desembolso de la misma).

En particular, son formas de adquisición de bienes patrimoniales los siguientes (artículos 15 LPAP y 10 a 16 RBEL):

- a) Por atribución de la ley. Así, por ejemplo, la Administración General del Estado puede tomar posesión, por ministerio de la ley, de los inmuebles vacantes y sin dueño conocido (los denominados **bienes mostrencos**). Esta atribución en vía administrativa se producirá siempre que no estuvieran siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de terceros. También se consideran bienes pertenecientes al Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de 20 años. Otro ejemplo, esta vez en sede municipal, es la atribución a la Administración actuante, generalmente los ayuntamientos, de las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo en concepto de aprovechamiento urbanístico.
- b) A título oneroso. Estas adquisiciones pueden ser de carácter voluntario o mediante el ejercicio de la potestad de expropiación, de conformidad

con la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. No obstante, debe tenerse en cuenta que los bienes adquiridos mediante expropiación serán en su mayor parte bienes demaniales, puesto que la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público o a fines y funciones de carácter público se entiende implícita en la expropiación.

- c) Por adquisición a título gratuito, mediante herencia, legado o donación. Aunque la adquisición de bienes a título gratuito no está sujeta a restricción alguna, la aceptación de las herencias se entiende hecha siempre a beneficio de inventario. Las herencias, legados y donaciones que comporten gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos se aceptan únicamente si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere, según tasación pericial. En caso contrario, la aceptación se condiciona a la concurrencia de razones de interés público debidamente justificadas. Asimismo, si los bienes se han adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entiende cumplida y consumada si durante 30 años hubieren servido al mismo, a pesar de que dejen de hacerlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.
- d) Por prescripción y por ocupación. Estas adquisiciones se regulan por lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales.
- e) Por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico. Por ejemplo, mediante adjudicación de bienes y derechos en procedimientos de ejecución (apremio administrativo) y en otros procedimientos judiciales o administrativos.

**Determinados bienes patrimoniales se ven sometidos a un régimen jurídico especial en atención a las finalidades específicas que deben cumplir y que se encuentran predeterminadas por ley. En esta situación se hallan los patrimonios municipales de suelo –y en algunas comunidades autónomas también de vivienda–, que se regulan por su legislación específica, en concreto la legislación estatal de suelo y las leyes urbanísticas autonómicas. ¿Todos los ayuntamientos deben constituirlos? ¿Y qué finalidades concretas tienen atribuidas?**

El patrimonio municipal de suelo es un instrumento de intervención administrativa muy importante para garantizar, entre otros fines, el cumplimiento de la función social de la propiedad. Está integrado por los bienes, recursos y derechos destinados a regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública,

y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. La obtención de estos bienes y derechos se produce en virtud del deber que tienen los propietarios de suelo de ceder de forma gratuita y obligatoria el aprovechamiento urbanístico no susceptible de apropiación privada (artículo 38 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo –TRLS–).

En general, tienen la obligación de constituirlo todos los municipios que dispongan de planeamiento urbanístico general que delimiten ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo con aprovechamiento urbanístico.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado del patrimonio ordinario municipal. Este patrimonio se retroalimenta continuamente, lo que garantiza su integridad. De esta manera, los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero de la cesión de terrenos en concepto de aprovechamiento urbanístico se destinan a la conservación, administración y ampliación del mismo –siempre que solo se financien gastos de capital–, o a los usos propios de su destino. El patrimonio municipal de suelo tiene la consideración de patrimonio empresarial, y el importe de las enajenaciones de los bienes que lo integran debe repercutirse sobre el adquirente en el plazo de un año desde la fecha del devengo (artículo 88.4 Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido).

Los bienes y recursos procedentes del deber de cesión de suelo a la entidad local deben aplicarse a los siguientes destinos (artículo 39 TRLS):

- a) La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo que, en actuaciones de dotación, se acuerde la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.
- b) Otros usos de interés social, cuando así lo prevea la legislación urbanística especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.
- c) Con carácter excepcional, los bienes y derechos del patrimonio municipal de suelo **se podrán destinar a reducir la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos**. Esta previsión –incorporada por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local– podrá ejecutarse siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que se haya aprobado el presupuesto municipal del año en curso y se hayan liquidado los de los ejercicios anteriores.
- Que el registro del patrimonio municipal de suelo esté correctamente actualizado.
- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- Que exista un acuerdo del pleno municipal en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público de suelo, y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la corporación, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga debe ser repuestado por el ayuntamiento en un plazo máximo de 10 años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por acuerdo del pleno para la devolución al patrimonio municipal de suelo de las cantidades utilizadas. Los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, dichas anualidades.

Cuando se produzca la enajenación de fincas integrantes de un patrimonio público de suelo, las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino que se hagan constar son inscribibles en el registro de la propiedad.

### ¿Qué son los bienes comunales?

Los bienes comunales se definen por la circunstancia de que **su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos**, que tienen reconocido un derecho real de goce. Existe una cierta polémica doctrinal respecto del carácter de estos bienes, puesto que, a tenor de los artículos 79.3 LBRL y 2.3 RBEL, se insertan en la categoría de los bienes demaniales, de los que se distinguen básicamente por la forma de aprovechamiento. No obstante, el artículo 132.1 CE dispone que los bienes comunales conforman un *tertium genus* (una tercera vía) al margen de aquellos y de los patrimoniales. Esta polémica es intrascendente a efectos prácticos, ya que los bienes demaniales y comunales comparten un mismo régimen jurídico.

Lejos de prodigarse en todas las entidades locales, estos bienes de naturaleza esencialmente agrícola y forestal (cotos, pastos, cortas de madera...), de fuerte arraigo histórico, únicamente pueden pertenecer a los municipios y las entidades locales menores, esto es, las que se asientan en un ámbito territorial inframunicipal

como personificación de núcleos de población definidos y distanciados geográficamente del núcleo principal (pedanías, parroquias, caseríos, etc.). Estas entidades son reguladas por las comunidades autónomas.

Los tribunales consideran que estamos en presencia de bienes que responden a la idea de la propiedad colectiva o concurrente, donde la titularidad es compartida por la entidad local y la comunidad vecinal: la propiedad pertenece al municipio y los derechos de disfrute y aprovechamiento a los vecinos. Más adelante, examinaremos cuáles son los modos de aprovechamiento de los bienes comunales.

### **¿Los bienes comunales pueden perder esa condición? Si es así, ¿en qué casos?**

La entidad local puede acordar la desafectación de los bienes comunales cuando no hayan sido objeto de disfrute durante más de 10 años, aun cuando haya existido algún acto aislado de aprovechamiento. Queda claro, como se ha anotado respecto de los bienes demaniales, que **la desafectación presunta es inviable jurídicamente**, pues para alterar la categoría jurídica del bien se exige la tramitación de un procedimiento y la adopción de un acuerdo expreso por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Igualmente, es necesaria la aprobación posterior de la comunidad autónoma.

Los bienes desprovistos del carácter de comunales que se conviertan en patrimoniales se pueden arrendar a los sujetos que se comprometan a su aprovechamiento agrícola, dando preferencia a los vecinos del municipio (artículo 100 RBEL).

### **Los montes vecinales en mano común son una institución regulada en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, del mismo nombre, y en algunos ordenamientos autonómicos (Galicia y Asturias). A primera vista parecen bienes comunales; ¿en verdad lo son?**

Aunque el régimen jurídico aplicable a los montes vecinales en mano común es similar al de los bienes comunales, no forman parte de esta categoría.

Los montes vecinales en mano común constituyen bienes privados que, además de su legislación específica, se rigen por el Código Civil. En efecto, los montes no pertenecen a ninguna entidad pública local, sino a los vecinos integrantes de la comunidad en tanto que agrupación vecinal o social –y no en su consideración como entidades administrativas–. Los vecinos son titulares tanto del bien como de su aprovechamiento, sin asignación de cuotas concretas de propiedad y uso. En el

supuesto de que la agrupación vecinal se extinga y no se constituya de nuevo en el plazo de 30 años, la titularidad del monte va a corresponder a la entidad local que lo administra transitoriamente, adoptando el carácter de bien comunal.

### 3. La utilización de los bienes públicos locales

#### ¿Qué uso podemos dar a los bienes de dominio público?

Los bienes de dominio público pueden ser objeto de uso, disfrute y explotación por parte de los particulares y de la Administración. El régimen jurídico aplicable en estos supuestos se nutre de la legislación en materia de bienes (LPAP, y artículos 74 y siguientes RBEL, para los bienes de uso público) y de régimen general de los servicios públicos (bienes de servicio público y bienes de uso público que constituyan el soporte necesario para la prestación de un servicio público municipal o provincial).

La utilización de un bien de dominio público por una entidad local puede ser perfectamente compatible con la que realizan los particulares, como ocurre, por ejemplo, cuando un centro social municipal es gestionado por el ayuntamiento y simultáneamente está abierto al uso que de él puedan hacer los vecinos del barrio. En ocasiones, sin embargo, la entidad local puede reservarse en exclusiva, por razones de interés general, la utilización o explotación de determinados bienes de dominio público en los términos previstos en la legislación aplicable, en perjuicio de los usos de los particulares –que serán indemnizados, si procede–. Esta actuación se conoce como **reserva demanial**.

Los usos susceptibles de ser aplicados sobre los bienes de dominio público se clasifican en dos grupos, en atención a criterios de intensidad de uso y de ajuste al destino previsto. En el primer caso, es clásica la distinción que se establece entre usos comunes (subdivididos en las categorías de generales o especiales) y usos privativos. En el segundo, se distingue entre usos normales y anormales. El **uso normal** es el que se lleva a cabo con arreglo al destino principal del dominio público a que afecte, mientras que el **anormal** es el que no se adecua al mismo, como es la instalación de un chiringuito en la playa.

#### ¿Qué clases de usos existen en función de la intensidad de esa utilización del demanio?

El **uso común** es el que se atribuye por igual y de manera indistinta a todos los ciudadanos, sin que el uso de unos obstaculice el de los demás. El uso común puede ser de dos tipos, general y especial:

- El **uso común general** es el que se realiza sin que concurran circunstancias singulares. Se trata del uso público por excelencia, el más común (de ahí su denominación).

Este uso **se ejerce libremente y de forma pública y gratuita**, de conformidad con la naturaleza de los bienes, los actos de afectación y apertura al uso público y la legislación aplicable. Así, cuando un sujeto deambula por la calle, se baña en un río, navega por el mar, bebe de una fuente o circula en bicicleta por un camino rural, está realizando un uso común general, sin excluir el derecho de los demás usuarios a hacer el mismo uso de estos bienes. Este «derecho cívico de uso» supone una habilitación para disfrutar de los bienes demaniales en condiciones de igualdad con el resto de los usuarios.

- El **uso común especial** es el uso que ejerce el sujeto cuando concurren circunstancias de carácter especial en atención a la peligrosidad, la intensidad del uso o cualquiera otra semejante. Estas circunstancias colocan al usuario en una situación distinta de la del resto del público (STS de 22 de febrero de 1999). A diferencia del anterior, dicho uso no es libre ni público, y en muchas ocasiones tampoco es gratuito, ya que puede conllevar la obligación de abonar un canon o tasa. La venta ambulante en la vía pública, el aparcamiento en determinadas zonas, los quioscos desmontables de temporada, la circulación de vehículos a motor, la ocupación de la vía pública por bares y cafeterías (terrazas sin instalaciones fijas); la colocación de tribunas en ocasión de la fiesta municipal; la visita a museos; la entrada en teatros, etc., son algunos ejemplos de uso común especial.

En la medida en que dicho uso concurre con circunstancias especiales que deben ser tuteladas, y en que, además, puede suponer una limitación al uso común general, este aprovechamiento especial del demanio exige una **autorización administrativa**, que es de otorgamiento directo. Si el número de licencias es limitado, entonces se otorgan por licitación –o por sorteo–, para garantizar el principio de igualdad cuando todos los solicitantes deban reunir las mismas condiciones.

Solicitada la autorización, si la entidad local no notifica su resolución en el plazo fijado legalmente, se produce un silencio administrativo, que tiene efecto desestimatorio, al tratarse de un procedimiento relativo al dominio público (artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJPAC–).

En las antípodas del uso común general, el **uso privativo** es el que opera cuando se ocupa una porción del dominio público, limitando o excluyendo la utilización por los demás interesados. Su característica esencial es su **carácter excluyente**, de manera que la ocupación de un bien demanial por un usuario impide total o parcialmente que los demás puedan hacer uso del mismo. Son usos privativos la explotación de un aparcamiento subterráneo; la construcción de un club náutico en la zona marítimo-terrestre; la utilización de aguas públicas procedentes de ríos y manantiales con destino a abastecimiento o riego, etc.

El otorgamiento de la autorización administrativa se hace con carácter de precario, de manera que la modificación o revocación unilateral de la autorización por la entidad local antes de su vencimiento –por ejemplo, a causa de circunstancias sobrevenidas de interés público– no genera derecho a indemnización. En cambio, si la entidad local deja sin efecto la concesión demanial, deberá resarcir al concedionario de los daños y perjuicios que le haya causado esta decisión.

**En la medida en que el uso privativo de los bienes demaniales es especialmente intenso y, por ello, excluyente, ¿requiere algún título administrativo habilitante de la actuación?**

El derecho a usar privativamente un bien demanial está sujeto a la previa obtención del *placet* administrativo, mediante la técnica de la **concesión administrativa o demanial**. El otorgamiento de concesiones se efectúa en régimen de concurrencia, sin que puedan resultar titulares de la concesión las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

La concesión demanial es un acto administrativo discrecional. Como establece la STS de 14 de septiembre de 2011, la Administración –en este caso, estatal– no tiene ninguna obligación de otorgar una nueva concesión para ocupación del dominio marítimo-terrestre al vencimiento de la anterior.

La concesión administrativa se otorga mediante licitación, salvado el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros. Su otorgamiento es condición necesaria para el reconocimiento al interesado de un derecho real de naturaleza administrativa que le permite el uso privativo de los bienes afectados por un periodo definido de tiempo que, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro plazo menor en las normas especiales que sean de aplicación (artículo 93.3 LPAP).

La concesión debe determinar las condiciones de uso de los bienes. Así, deben constar, entre otras cláusulas: el objeto de dicha concesión y sus límites; las obras e instalaciones que deba realizar el interesado; el plazo de utilización; los deberes y facultades del concesionario; si se ha otorgado subvención; canon que deba satisfacerse a la entidad local, que tendrá el carácter de tasa, y comporta el deber del concesionario o autorizado de abonar el importe de los daños y perjuicios que se causen a los bienes o al uso general o servicio al que estuvieren destinados; obligación de mantener en buen estado la porción del dominio utilizado y, en su caso, las obras que se construyan; la posible reversión de las obras e instalaciones al término del plazo; sanciones en caso de infracción de los deberes del concesionario; obligación de este de liberar y dejar a disposición de la entidad local, dentro del plazo, los bienes objeto del uso privativo; etc.

**La distinción entre usos comunes especiales y privativos puede entrañar cierta dificultad. ¿Existe algún criterio que ayude a discernir si estamos ante un uso u otro?**

La STS de 17 de junio de 1987 considera que son notas características y definitorias de los usos privativos, en contraposición con los especiales, las siguientes:

- Un uso intenso del dominio público, que se cede de manera permanente y estable (frente a la menor intensidad y la cesión provisional y de poca duración de los usos especiales).
- La titularidad del demanio en la Administración concedente (frente a la posibilidad de que la Administración autorizante no sea la titular del bien y tan solo ostente facultades de policía).
- Existencia de instalaciones fijas que se corresponden con la permanencia y estabilidad del uso y que generalmente quedan integradas en el dominio público desde el primer momento de la cesión, revertiendo al mismo al tiempo de su finalización (frente a las instalaciones no fijas que permanecen en el patrimonio del autorizado, sin que proceda la reversión).
- Se gestiona un servicio público la prestación del cual es competencia de la Administración concedente (frente a un servicio de carácter particular en el que hay implicado un interés público).
- La remuneración del concesionario se realiza mediante tasas fijas y pre-determinadas (frente a los precios, que se rigen por el sistema de comercio libre y que se corresponden con la naturaleza privada del servicio gestionado por el sujeto autorizado).

La normativa de bienes hace depender el tipo de habilitación administrativa exigible (autorización administrativa o concesión demanial) de la intensidad de la intervención y de su temporalidad. De la STS de 22 de febrero de 1999 se desprende que el uso privativo exige evidencias de una cierta fijeza y solidez en la instalación y una vocación de permanencia, que supongan una «ocupación» o una prolongada y consistente permanencia en la utilización del bien, lo que suele acarrear la transformación física de la dependencia demanial, con la consecuente exclusión en esta de otro uso distinto del privativo.

A modo de ejemplo, la legislación de costas exige autorización administrativa en relación con las actividades en las que concurren circunstancias especiales (intensidad, peligrosidad o rentabilidad), así como la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles. Y reserva la concesión para la ocupación privativa de ese demanio mediante obras o instalaciones no desmontables o mediante instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años (artículos 51 y 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y artículos 110 y 131 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

### **¿Qué trámites deben realizarse para obtener una concesión demanial?**

De conformidad con los artículos 81 y siguientes RBEL, la ocupación privativa y normal de dominio público requiere la presentación de una memoria que detalle el uso del bien afectado y sus fines, y que acredite su conveniencia y normalidad respecto del destino del dominio que hubiere de utilizarse. Una vez admitida a trámite, los servicios técnicos municipales redactan el proyecto correspondiente, o convocan un concurso de proyectos durante el plazo mínimo de un mes en la forma dispuesta por la normativa de contratos del sector público. Una vez que la entidad local ha aprobado el proyecto, se convoca una licitación para adjudicarlo. El proyecto y las bases de la licitación se someten a información pública por un plazo de 30 días.

La disposición adicional 2.<sup>a</sup> TRLCSP establece que corresponde a los alcaldes y a los presidentes de las entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas, cuando su valor no supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros. En caso contrario, dicha competencia corresponderá al pleno. En los municipios de gran población, dichas competencias se ejercerán por la junta de gobierno local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

Cuando la concesión dure más de 5 años y su cuantía exceda del 20 % de los recursos ordinarios del presupuesto, se exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (artículo 47.2.j LBRL).

El adjudicatario de la concesión debe constituir una garantía dentro del plazo de los 15 días siguientes a la notificación. Esta garantía consistirá en el 3 % del valor del dominio público ocupado y, en su caso, del presupuesto de las obras que se hayan de ejecutar.

**Hemos visto que los bienes patrimoniales no tienen atribuido un destino público concreto. ¿Pueden las entidades locales disponer libremente de ellos con el objeto de enajenarlos?**

En su condición de cosas *intra commercium*, y a diferencia de lo que acontece con los bienes de dominio público, los bienes patrimoniales de las entidades locales pueden ser enajenados por las entidades locales. Debe señalarse que el término «enajenación» se entiende en sentido laxo, ya que abarca no solo la compraventa, sino también los supuestos de gravamen y permuta de bienes.

Al tratarse de bienes de titularidad pública, es evidente que la normativa aplicable debe contemplar una serie de prevenciones y limitaciones, con el fin de salvaguardar las debidas garantías de satisfacción de los intereses generales y de objetividad y transparencia de la actuación administrativa (artículos 109 y siguientes RBEL). Así lo dispone el artículo 8.1 LPAP cuando afirma que la explotación y enajenación de estos bienes deberá ajustarse a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad, siguiendo el procedimiento y previo cumplimiento de los requisitos exigidos (artículo 30.2 LPAP).

Las enajenaciones de bienes inmuebles patrimoniales se realizan preferentemente mediante subasta pública. Hay que advertir que la legislación vigente en materia de contratación pública ha superado los conceptos clásicos de «subasta» y «concurso», sustituyéndolos por otros más acordes al marco legal europeo, aunque ello no debería afectar al uso que pueda hacerse de estos términos desde la legislación sobre bienes públicos, que es la normativa específica aplicable. Habría que entender la subasta como un procedimiento licitatorio fundamentado en el único criterio de adjudicación del precio ofertado.

Como sostiene el Tribunal Supremo, a través de este procedimiento licitatorio de libre concurrencia, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las posibles opciones de la entidad local frente a los intereses públicos que motivan

la enajenación de sus bienes (SSTS de 20 de mayo de 2011 y de 10 de diciembre de 2004). En los supuestos previstos y de forma motivada, los bienes también pueden ser adjudicados mediante concurso o adjudicación directa (artículos 137 LPAP y 80 TRRL).

Antes de iniciar el expediente de enajenación del bien inmueble, es necesario que la entidad local:

- Proceda a depurar la situación física y jurídica del bien y practique su inscripción registral, en caso de que no se hubiera realizado con anterioridad.
- Determine la valoración pericial del bien que acredite de modo fehaciente su justiprecio.

A tenor de la disposición adicional 2.<sup>a</sup> TRLCSP, los alcaldes y los presidentes de las entidades locales son competentes para la enajenación del patrimonio cuando su valor no supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, ni el importe de tres millones de euros. Corresponde al pleno la enajenación del patrimonio cuando no esté atribuida a los órganos anteriores, así como de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor. En los municipios de gran población, dichas competencias se ejercerán por la junta de gobierno local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

En todo caso, las enajenaciones de bienes cuyo valor excede del 20 % de los recursos ordinarios del presupuesto municipal deben ser acordadas por el órgano plenario con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación (artículo 47.2.m LBRL y disposición adicional 2.<sup>a</sup> TRLCSP). Cuando la enajenación se refiera a bienes de naturaleza inmobiliaria y su cuantía excede del 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación, debe ser autorizada por la comunidad autónoma. La omisión de dicha autorización conlleva la suspensión de la inscripción en el registro de la propiedad (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de abril de 2008). Asimismo, la comunidad autónoma debe ser informada de todas las enajenaciones de bienes inmuebles que realice la entidad local.

La enajenación o disposición onerosa de bienes patrimoniales (compraventa, arrendamiento, cesión y permuta) se configura como un contrato patrimonial de naturaleza privada que queda excluido del ámbito de aplicación de la legislación de contratos, por lo que debe estarse a lo dispuesto en la legislación de bienes (artículos 107 LPAP, y 4.1.p y 20 TRLCSP).

## Aparte de su venta, ¿los bienes patrimoniales pueden ser objeto de transmisión a particulares?

Además de su explotación directa por la propia entidad local, los bienes patrimoniales pueden ser objeto de transmisión a terceros, mediante arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso, ya sea onerosa o a título gratuito.

Los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales se adjudican por concurso, salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deben justificarse en forma suficiente (artículo 107 LPAP).

La transmisión a terceros mediante cualquier forma de cesión de uso se rige, en lo referente a la preparación y adjudicación, por la normativa de contratos del sector público. Si los bienes cedidos no se destinan al uso previsto en el acuerdo de cesión dentro del plazo señalado o dejan de serlo posteriormente, la cesión se considera resuelta y los bienes revierten a la entidad local cedente, con todas sus pertenencias y accesiones. Cuando no se disponga otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado dichos bienes deben cumplirse en el plazo máximo de 5 años, manteniendo su destino durante 30 años. Expirado este plazo de afectación, los bienes no se convierten automáticamente en irreversibles ni el cesionario queda liberado de la obligación de mantener la afectación. En consecuencia, aun transcurridos los 30 años, el ejercicio de la acción de reversión es posible (STS 14 de febrero de 2006).

La legislación permite la cesión gratuita de bienes patrimoniales, cuyos efectos prácticamente equivalen a una donación. Esta debe acordarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la corporación local. En el expediente administrativo deberán constar una serie de requisitos; entre ellos, la justificación documental del carácter público del solicitante, y la memoria demostrativa de que los fines que persigue redundarán de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal; la certificación registral acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local; la certificación del secretario municipal según la cual los bienes figuran en el inventario aprobado por la corporación con dicha calificación jurídica; y el informe de intervención que acredite la inexistencia de deudas pendientes de liquidación con cargo al presupuesto municipal. En todo caso, cuando la cesión gratuita afecte a inmuebles, esta solo se admite, bien en favor de entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los vecinos del municipio, o bien en favor de instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. En caso

de incumplimiento del destino para el que se hubiera efectuado la cesión gratuita, se podrá solicitar la reversión del inmueble.

Las cesiones gratuitas, igual que las enajenaciones, deben ser comunicadas a la comunidad autónoma.

### **Los bienes comunales se distinguen de los demaniales fundamentalmente por la cuestión de su utilización. ¿Qué aprovechamiento tienen los bienes comunales?**

La normativa de bienes (artículo 94 RBEL) contempla distintas formas de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales. Con carácter preferente, este aprovechamiento se lleva a cabo **de forma simultánea y conjunta por todos los vecinos, en régimen de explotación común o cultivo colectivo**. El ejemplo más evidente es la explotación de los pastos que efectúan a la vez los rebaños de todos los vecinos.

Cuando este tipo de explotación sea impracticable, se puede optar por una forma de aprovechamiento acorde con la costumbre del lugar o las ordenanzas locales, o, en su defecto, por la adjudicación de lotes o suertes a los vecinos en proporción directa al número de personas a su cargo e inversa a su situación económica.

En último extremo, si estas modalidades de aprovechamiento tampoco fueran posibles, la comunidad autónoma debe autorizar la adjudicación en subasta pública, mediante precio. En la misma, los postores vecinos tienen preferencia, en igualdad de condiciones, sobre los no residentes. Si no hay licitadores, se permite la adjudicación directa. El producto de las adjudicaciones se destina a servicios de utilidad de los vecinos con derecho al aprovechamiento, pudiendo detraer la corporación local hasta un 5 % del importe (artículo 98 RBEL).

Aunque, con carácter general, la explotación vecinal de los bienes comunales es gratuita, en casos extraordinarios puede fijarse una cuota anual por la utilización de los lotes para compensar los gastos de custodia, conservación y administración (artículo 99 RBEL). También se prevé que parte de los bienes comunales pueda acotarse para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados (artículo 106 RBEL).

La cesión por cualquier título del aprovechamiento de bienes comunales debe ser acordada por el pleno de la corporación, por mayoría absoluta (excepto para los municipios de gran población).

## 4. El inventario y registro de bienes públicos

**Las entidades locales tienen la obligación de formar inventario de todos sus bienes y derechos (inmuebles, derechos reales, muebles, valores mobiliarios, vehículos...), expresando, para cada uno de ellos, la relación de datos legalmente exigibles. ¿Cómo se materializa este deber?**

La legislación concreta cuál ha de ser el contenido del inventario para cada tipo de bienes –de los previstos en el artículo 18 RBEL, como ya se ha apuntado al comienzo de este capítulo–. Por ejemplo, el inventario de los bienes inmuebles debe contener, entre otros detalles (artículo 20 RBEL): el nombre de la finca, si lo tuviera; la naturaleza del inmueble; su situación, linderos y superficie; características, fecha de construcción y estado de conservación de los edificios; clase de aprovechamiento en las fincas rústicas; título en virtud del cual el inmueble se atribuyere a la entidad; naturaleza demanial, patrimonial o comunal del inmueble; derechos reales constituidos a su favor y los que graven la finca; derechos personales constituidos en relación con la misma; fecha de adquisición; coste de la adquisición, si se produjo a título oneroso; etc. Estos inventarios son independientes del resto de inventarios que deben formalizar las entidades y organismos que formen parte del sector público instrumental (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, etc.). Los documentos que refrenden los datos del inventario, especialmente los títulos de dominio, las actas de deslinde y valoración, los planos y las fotografías, deben archivarse separadamente del resto de documentación municipal. La aprobación, rectificación y comprobación del inventario es competencia del pleno de la corporación local.

La Administración del Estado y la de la comunidad autónoma deben recibir una copia del inventario, así como de sus rectificaciones, que se verifican anualmente. Asimismo, la comprobación de los bienes y derechos inventariados debe efectuarse siempre que se renueve la corporación local, y el resultado se consigna al final del documento, sin perjuicio de que pueda levantarse un acta adicional con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros electos salientes y entrantes.

**Y todos esos bienes, ¿deben inscribirse en el registro de la propiedad?**

Tan importante como el deber de inventariar es el de **hacer constar en los registros públicos los bienes y derechos públicos**. La aptitud de los bienes patrimoniales para ser inscritos no plantea duda alguna; sin embargo, la antigua redacción del artículo 5 del Reglamento Hipotecario establecía que los bienes de dominio público

quedaban exceptuados de la inscripción, una previsión legal que ha podido facilitar muchas usurpaciones de bienes de titularidad pública, al no contar con la protección que da la fe pública registral. En la actualidad, se acepta sin ambages la inscriptibilidad tanto de los bienes demaniales como de los patrimoniales, estableciéndose que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a la que pertenezcan (artículo 4), y que los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial (artículo 5). La legislación local va en la misma línea: el artículo 85 TRRL apunta, sin entrar a distinguir entre categorías, que las entidades locales han de inscribir en el registro de la propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, con fundamento en la certificación del inventario expedida por el secretario –con el visto bueno del presidente de la corporación–, que producirá los mismos efectos que una escritura pública. Esta redacción se repite en el artículo 36 RBEL.

## 5. Prerrogativas de las entidades locales en relación con sus bienes

**Los bienes públicos locales gozan de un completo sistema de principios y reglas exorbitantes de protección, que permite a las entidades locales el ejercicio de potestades de autotulela encaminadas a garantizar la integridad de estos bienes y su permanencia en el ámbito de lo público. Sin embargo, se ha comentado en este capítulo que el régimen jurídico aplicable a los bienes demaniales y comunales les ofrece un blindaje superior al previsto para los patrimoniales. ¿En qué se traduce esta afirmación?**

En cumplimiento del artículo 132.1 CE, el artículo 5 RBEL establece que los bienes demaniales y comunales son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno.

Los bienes demaniales se sujetan a un régimen jurídico especial de protección y, en su condición de *res extra commercium*, se ven excluidos del tráfico jurídico privado, a diferencia de lo que hemos visto con los bienes patrimoniales. Por ello, son **inalienables**. Esa indisponibilidad por la propia entidad local, aunque limita su libre disposición, garantiza la titularidad pública del bien por el tiempo que resulte afecto a un destino público. Por este motivo, la desafectación constituye un requisito imprescindible para su enajenación.

El principio de **inembargabilidad**, por su parte, es una garantía del mantenimiento de la titularidad pública del bien y, por tanto, de su afectación a un destino

concreto. En un principio, la prohibición de embargo se predicaba en genérico de todos los bienes públicos, tanto los demaniales como los patrimoniales. Sin embargo, la inconsistencia jurídica que supone el impedimento de ejecución de los bienes patrimoniales, con el consiguiente perjuicio a la tutela judicial efectiva, tanto en su vertiente de acceso a los tribunales como de ejecución del fallo judicial a favor de los acreedores de la Administración, ha sido atemperada por el Tribunal Constitucional, al afirmar que no es admisible una excepción genérica de inembargabilidad para todos los bienes públicos, sino que es preciso determinar los bienes que, junto con el demanio público, quedan al margen de las medidas ordinarias de ejecución forzosa (SSTC 107/1992 y 166/1998). Así, el artículo 30.3 LPAP establece que los tribunales y autoridades administrativas no pueden dictar providencias de embargo ni despachar mandamientos de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales «cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general» –en el mismo sentido, artículo 173.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo-. En el resto de casos, los bienes patrimoniales son embargables.

La **imprescriptibilidad** impide que los bienes de dominio público queden sujetos a la prescripción adquisitiva o usucapión, de manera que no es posible una desafectación tácita (por no utilización del bien en un plazo determinado) que altere la calificación jurídica del bien y lo convierta en patrimonial. En cambio, los bienes patrimoniales pueden ser objeto de **usucapión** en favor de los particulares. La usucapión es un modo de adquisición de la propiedad que requiere que el sujeto detente la posesión de un bien de forma continuada por el tiempo exigido en la legislación civil (10, 20 o 30 años). Para que esta posesión sea válida deben concurrir unas circunstancias especiales (que la posesión sea pública, pacífica e ininterrumpida, y en concepto de dueño).

**Con independencia del ejercicio de la potestad sancionadora, el artículo 44 RBEL reconoce un conjunto de potestades a municipios, provincias, islas y demás entidades territoriales que integran la Administración local (investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo) para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo. Estas facultades se pueden hacer extensibles a ciertas entidades**

**no territoriales cuando así lo prevea la legislación autonómica. ¿Cuál es el contenido y alcance de dichas facultades?**

**– *Potestad de investigación (artículos 45-55 RBEL)***

Las entidades locales pueden investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que esta no conste, con la finalidad de determinar la titularidad de los mismos e incorporarlos a su inventario.

El ejercicio de la acción investigadora para el inicio del correspondiente procedimiento administrativo puede acordarse de oficio o por denuncia de los particulares, los cuales están obligados a anticipar el importe de los gastos de la investigación. Debe señalarse que las personas que promuevan el expediente tienen derecho a que la Administración justifique el empleo de los gastos que han anticipado, al retorno del sobrante y, cuando proceda, a un premio o indemnización equivalente al 10 % del valor en venta de los bienes recuperados.

El acuerdo de iniciación del expediente de investigación se publica en los boletines oficiales de la provincia y del municipio, si existe, y se expone en el tablón de anuncios de la corporación en que radiquen los bienes, durante 15 días. Igualmente, debe darse traslado del mismo a las Administraciones estatal y autonómica, para que puedan alegar lo que estimen conveniente. Tras la fase de alegaciones, y efectuadas las pruebas pertinentes, se concede un trámite de audiencia de 10 días para que los interesados aleguen lo que consideren conveniente. Si la resolución del expediente es favorable, se procede a la tasación de la finca o derecho, a su inclusión en el inventario y a la adopción de las medidas tendentes a la efectividad de los derechos de la corporación local.

El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada corresponde a la jurisdicción civil, sin perjuicio de que los afectados por la resolución puedan impugnarla en vía contencioso-administrativa.

**– *Potestad de deslinde (artículos 82.b LBRL y 56-69 RBEL)***

Las corporaciones locales pueden deslindar los bienes de su propiedad de aquellos otros colindantes que pertenezcan a particulares, cuando sus límites sean imprecisos o haya indicios de usurpación. Estas actuaciones son bastante habituales, de manera que el procedimiento para llevarlas a cabo se encuentra regulado con detalle tanto en la legislación de bienes como en la normativa sectorial (montes, costas...). El deslinde consiste en practicar operaciones técnicas de comprobación y, cuando proceda, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, con el fin de delimitar la finca correspondiente y decla-

rar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma. No se trata, pues, de declarar el carácter público de una finca –que ya se sabe que lo es–, sino de precisar sus contornos.

A diferencia de los conflictos sobre linderos que puedan afectar a fincas particulares, y que deben depurarse ante los tribunales ordinarios (mediante el correspondiente juicio civil declarativo), el procedimiento de deslinde se tramita en sede administrativa. Una vez se haya iniciado, no se podrá instar ningún procedimiento judicial con igual pretensión, ni se admitirán interdictos posesorios frente a la resolución del deslinde.

El expediente se puede iniciar de oficio o por reclamación de los propietarios de terrenos contiguos. En cualquier caso, para la incoación del expediente se requiere la redacción de una memoria justificativa del deslinde, en base a la cual se elabora un presupuesto de gastos. El acuerdo de deslinde se notifica a los dueños de las fincas colindantes y a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre las mismas, y se publica en el BOP y en el tablón de anuncios del ayuntamiento, con 60 días de antelación a la fecha fijada para iniciar las operaciones. Si la finca ha sido objeto de inscripción registral, el acuerdo se comunica al registro de la propiedad para que extienda nota marginal del mismo.

Los interesados pueden presentar documentación en defensa de sus derechos hasta 20 días antes del comienzo de las operaciones. En la fecha señalada y durante el tiempo que se estime oportuno, se fijan con precisión los linderos de la finca y se extiende el acta o actas correspondientes, con las observaciones que formulen los asistentes (es lo que se conoce como «apeo»). Las actas se incorporan al expediente, junto con un plano de la finca. Tras resolver las reclamaciones contra las actas, se dicta el acto de deslinde, que debe inscribirse en el registro de la propiedad.

El acuerdo que resuelve el deslinde es ejecutivo y solo puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de que los interesados que vean lesionados sus derechos puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria.

Cuando el acuerdo adquiere firmeza, se efectúa el «amojonamiento», que consiste en la colocación de mojones o marcas a lo largo de la vía perimetral de la finca.

Cuando el bien que se quiere deslindar está situado fuera del territorio de la entidad local, esta debe dirigirse mediante exhorto a la entidad en cuyo territorio está ubicado para que con su mediación puedan ejecutarse los actos de investigación (así como los de deslinde y reintegro posesorio).

### **– *Potestad de recuperación de oficio (artículos 82 LBRL y 70-71 RBEL)***

Las entidades locales pueden recobrar por sí mismas, sin necesidad de intervención judicial, la tenencia de los bienes que les han sido usurpados. Esta facultad, que se denomina reintegro posesorio o *interdictum proprium*, no es de ejercicio discrecional sino imperativo (STS de 6 de junio de 1990).

Según la jurisprudencia (por todas, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 14 de enero de 2011, que realiza una excelente síntesis de la jurisprudencia dictada en esta materia), para ejercitar esta facultad es necesario:

- Acreditar una posesión pública anterior o una usurpación reciente de los bienes. En este último caso, no hace falta que la entidad local aporte documentos para justificar la decisión administrativa.
- Que los bienes se hallen indebidamente en posesión de particulares.
- Que exista una identidad entre lo poseído por la entidad local y lo usurpado por el particular.
- No es necesario, en cambio, que la entidad local acredite ante los tribunales contencioso-administrativos la titularidad de los bienes sobre los que ejerce la facultad de recuperación, ya que lo que se protege es la pérdida o perturbación de la posesión.

La jurisprudencia ha declarado que, cuando la Administración ejerce estas medidas de protección, no prejuzga ni decide sobre la naturaleza y la definitiva pertenencia dominical y posesoria de los bienes recuperados, pues esta es una cuestión que corresponde determinar a los tribunales ordinarios (STS de 10 de febrero de 2001).

Cabe señalar que los bienes demaniales pueden recuperarse sin límite temporal, mientras que los patrimoniales se sujetan al plazo de 1 año desde el día siguiente a la fecha en que se hubiera producido la usurpación –el mismo plazo que prevé el artículo 250.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para el ejercicio de los interdictos de retener y recobrar– (hoy, juicio verbal). Transcurrido ese tiempo, la entidad local deberá ejercitar la acción correspondiente ante los tribunales civiles ordinarios para recuperar la tenencia del bien.

El reintegro posesorio se acuerda en el marco de un procedimiento administrativo que puede iniciarse de oficio o por denuncia de particulares. Cuando se trate de recuperar bienes de dominio público, debe acreditarse de forma suficiente esa naturaleza demanial, salvo que se trate de repeler usurpaciones recientes, así como

que tal uso ha sido menoscabado o usurpado por el particular (STS 1 abril 1998). La normativa prohíbe a los interesados interponer interdictos de recobrar o retener contra los acuerdos de recuperación.

La facultad de recuperación de oficio permite a las entidades locales que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos para hacer efectivo el reintegro, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial penal.

#### **– *Potestad de desahucio administrativo (artículos 120-135 RBEL)***

La potestad de desahucio administrativo puede incardinarse entre las facultades de autotutela de las Administraciones Públicas reguladas en los artículos 96 y 100 LRJPAC (en concreto, como una modalidad de la compulsión sobre las personas, que requiere previsión legal expresa). Se trata de una potestad coercitiva que permite a la entidad local recuperar de oficio la posesión de sus bienes. El RBEL regula distintas situaciones de ejercicio de esta facultad, algunas de las cuales pueden generar un derecho de los afectados a ser indemnizados:

- Recuperación de la posesión de bienes demaniales y comunales cuando se extinguen los derechos de uso o aprovechamiento constituidos sobre los mismos en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título (artículo 120).
- Ejercicio de la potestad expropiatoria sobre fincas; con ello se consigue la extinción de los derechos de uso (artículo 121).
- Ejercicio de la potestad expropiatoria sobre derechos de arrendamiento relativos a la ocupación de bienes patrimoniales (artículo 133).

Debe tenerse en cuenta que, para acceder a lugares que tengan la consideración de domicilio, la entidad local necesita el consentimiento del ocupante o una autorización emitida por el juez de lo contencioso-administrativo.

**Complementando las facultades que acabamos de analizar, la legislación prevé el establecimiento de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada en los terrenos colindantes al dominio público. ¿Con qué finalidad?**

Con idéntico objetivo de proteger la integridad de los bienes demaniales y su afectación a la finalidad específica prevista, así como de preservar sus características y propiedades naturales, la ley fija unas **servidumbres de protección**. Estas **servidumbres que gravan las fincas colindantes** se justifican por razones de

interés general y tienen un alcance que varía en función de la infraestructura o sistema urbanístico de que se trate (ferrocarriles, costas, carreteras y autopistas, aguas, etc.). Así, por ejemplo, los artículos 22 a 25 de la Ley 25/1988, de 19 de julio, de Carreteras, establecen las siguientes servidumbres legales en relación con las carreteras estatales:

- Una **zona de servidumbre** situada en dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, que será de 25 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 8 metros en el resto de las carreteras. En esta zona no pueden realizarse obras y los usos autorizables son aquellos compatibles con la seguridad vial.
- Una **zona de afección** situada en dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre, que será de 100 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 50 metros en el resto de las carreteras. La ejecución de obras e instalaciones, el cambio de uso y la plantación o tala de árboles requieren la previa autorización del Ministerio de Fomento. En cuanto a las construcciones existentes, se establecen limitaciones a su reparación y mejora.
- Asimismo, se establece una **línea límite de edificación**, desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes. Esta línea se sitúa a 50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y a 25 metros en el resto de las carreteras.

## 7. SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

### 1. Las actividades de servicio de las entidades locales

**Los ayuntamientos están para servir al ciudadano. ¿Todo lo que hacen son servicios públicos?**

Con frecuencia se usa el término «servicio» para referirse a todo cuanto hace la Administración. Así, hablamos de «servicio de recaudación» o «servicio de licencias». Sin embargo, la actividad de servicio constituye solo una parte de los muchos tipos de actividades que realizan los ayuntamientos. Otras actividades, como por ejemplo las regulatorias, no constituyen una actividad de servicio. Y con carácter general, podemos decir que no son servicios las actividades de carácter interno y organizativas de la Administración. Aunque en todas, las que tienen consideración de «servicio» y las que no lo tienen, el fin último es servir al ciudadano.

**Para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, los municipios, en el ámbito de sus competencias, realizan diversos tipos de actividades. Entre las más importantes y frecuentes están las de «servicio».**

## ¿Qué son las actividades de servicio?

Las actividades de servicio consisten en producir bienes y/o servicios, que se ponen a disposición de las personas para satisfacción de sus necesidades. Cuando estas necesidades son de carácter colectivo relevante, **el servicio resulta de interés general**, lo que justifica la intervención de los poderes públicos.

Dicha intervención puede realizarse de dos formas:

- Sometiendo a regulación y control una prestación realizada por particulares, pero que objetivamente es de interés general.
- Realizando la prestación el propio poder público, bien con medios propios o con la colaboración de otros sujetos públicos o privados.

**En todos estos casos estamos ante servicios de interés general.**

## ¿Qué son los servicios locales de interés general?

**Son los que prestan o regulan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, garantizando a los ciudadanos la igualdad de acceso y de trato, la continuidad de la prestación y la protección de los derechos de los usuarios.**

Las entidades locales pueden configurar sus servicios locales de interés general conforme a dos modalidades:

### • SERVICIOS LOCALES REGLAMENTADOS O REGULADOS

**Son aquellos en los que la actividad objeto de la prestación se realiza por los particulares, pero sometidos a una ORDENANZA local del servicio, que les impone obligaciones específicas en virtud de un criterio de interés general.**

Los servicios locales reglamentados son objetivamente públicos. La Administración interviene con un instrumento directivo regulatorio que es la **ordenanza municipal** del servicio y, en su caso, con otros instrumentos de carácter ejecutivo, como las licencias, autorizaciones, etc.

El caso típico de este tipo de servicios es el TAXI, que, como todos sabemos, es S.P. de titularidad privada, sometido a ordenanza y licencia.

### • SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

**Son aquellos en los que la actividad objeto de la prestación se realiza directa o indirectamente por la propia entidad local, que asume formalmente**

**su titularidad, garantizando la regularidad y continuidad, en beneficio de los ciudadanos.**

### ¿Cómo podemos definir el servicio público local?

Podemos pues definir al **servicio público local** como

**Actividad prestacional tendente a la satisfacción de necesidades colectivas relevantes que, en el ámbito de sus competencias, asegura una entidad local, asumiendo su titularidad.**

### ¿Cuáles son sus características más destacables?

Son **notas caracterizadoras del servicio público local** las siguientes:

- A. El servicio público local es una actividad prestacional, de carácter positivo, económico o técnico.**
- B. El servicio público local satisface necesidades colectivas relevantes.**
  1. Es una actividad dirigida al público.
  2. Satisface necesidades generales o de grupo, pero compatibles con el interés general.
  3. Se trata de necesidades esenciales o relevantes para la colectividad local.
- C. El servicio público local está asegurado por una entidad local, que asume formalmente su titularidad.**
  1. El servicio público local está vinculado a una competencia de la entidad local que lo asume.
  2. La entidad local configura el servicio y compromete su regularidad y continuidad, mediante acuerdo formal del órgano plenario.
  3. La entidad local titular del servicio dispone de poderes intensos de ordenación, con independencia de la forma de gestión. Aun cuando el servicio público local se externalice o gestione indirectamente, sigue siendo S.P., y la entidad es responsable del mismo a todos los efectos.

## 2. El catálogo de servicios públicos locales

### ¿Qué servicios públicos tiene que prestar un ayuntamiento?

No existe una lista cerrada de servicios públicos locales. Conforme a la ley, «**los municipios pueden prestar, en el ámbito de sus competencias, los servi-**

**cios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».**

La limitación está relacionada con el ámbito de las competencias locales, lo que nos remite al sistema competencial.

- \* **En primer lugar, tendremos los servicios públicos locales vinculados a las competencias propias**, conforme a las materias que se recogen en el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Son los **auténticos servicios públicos locales**, porque son los únicos que, en el marco de la ley, los municipios pueden configurar libremente y bajo su responsabilidad.

Por ejemplo, en el ámbito de los servicios sociales, son competencia propia de los municipios: «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Por lo tanto, los municipios podrán en principio configurar servicios como «comedor social» o «albergue para indigentes», pero no podrán titularizar un geriátrico o residencia de ancianos.

- \* **En segundo lugar, hemos de considerar los servicios públicos que las entidades locales prestan por delegación**, ya que la ley dispone que «las competencias locales son propias o se ejercen por delegación».

Pero estos son servicios de titularidad de la comunidad autónoma que, para racionalizar la gestión y mejorar el servicio a la ciudadanía, se delegan a los municipios, conforme al régimen jurídico y financiero establecido en el artículo 27 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

No son servicios públicos locales propiamente dichos, pero forman parte del catálogo de efectivas prestaciones locales. Los municipios no tienen libre disposición, ya que la comunidad autónoma titular de la competencia puede dictar instrucciones sobre cómo se ejerce la prestación. Pero, en contrapartida, tendrá que financiar completamente el servicio, con cláusula de garantía de pago, según los artículos 25 y 57 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- \* **En tercer lugar, tenemos que referirnos a servicios públicos vinculados a competencias que no sean ni propias ni delegadas.**

Son servicios «en precario», porque solo pueden prestarse en tanto se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 7.4 de la Ley. La continuidad no está garantizada, ya que si un municipio deja de cumplir las condiciones de estabilidad presupuestaria, ya no podría prestarlos. Son actividades presenciales que se desarrollan bajo el principio de iniciativa, más que bajo el de competencia.

No son servicios públicos locales en sentido estricto, pero pueden formar parte de un catálogo de prestaciones efectivamente desarrolladas por el municipio en un momento concreto.

### 3. Los servicios mínimos de obligada prestación

#### ¿Existen servicios que se deben prestar obligatoriamente?

La legislación básica de régimen local sí determina un conjunto de servicios públicos locales que los municipios, por tramos de población, están **obligados** a prestar.

En la actualidad, esos servicios mínimos son:

- a) **En todos los municipios:**
  - **Alumbrado público.**
  - **Cementerio.**
  - **Recogida de residuos.**
  - **Limpieza viaria.**
  - **Abastecimiento domiciliario de agua potable.**
  - **Alcantarillado.**
  - **Acceso a los núcleos de población.**
  - **Pavimentación de vías públicas.**
- b) **En los municipios con población superior a 5000 habitantes, además:**
  - **Parque público.**
  - **Biblioteca pública.**
  - **Tratamiento de residuos.**
- c) **En los municipios con población superior a 20 000 habitantes, además:**
  - **Protección civil.**
  - **Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social.**
  - **Prevención y extinción de incendios.**
  - **Instalaciones deportivas de uso público.**
- d) **En los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además:**
  - **Transporte colectivo urbano de viajeros.**
  - **Medio ambiente urbano.**

Con una tradición ya casi centenaria en el régimen local español, los servicios mínimos obligatorios han jugado siempre un rol de extraordinaria importancia, como garantía de un núcleo mínimo competencial y de la propia autonomía local. Pero sobre todo como **garantía de igualdad entre los ciudadanos, con independencia del municipio en que residan.**

### ¿Qué pasa si un municipio no presta los servicios obligatorios?

Los **servicios mínimos obligatorios están configurados como un auténtico derecho de los vecinos**, que pueden «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una **competencia municipal propia de carácter obligatorio**». Cualquier vecino puede exigir ante la justicia el cumplimiento de la obligación. El problema reside en el hecho de determinar cuál es el contenido, en cuanto a prestaciones, especificaciones técnicas o estándares de calidad que resulten exigibles para entender establecido cada servicio. Debemos estar a la normativa sectorial en cada caso, pero suele ser incompleta en las determinaciones estándar. Las comunidades autónomas deberían fijar unos parámetros esenciales a los servicios mínimos de obligada prestación.

### ¿Se pueden prestar otros servicios si los obligatorios no están suficientemente bien?

**Los servicios mínimos obligatorios son fundamentales a la hora de priorizar las políticas públicas de un municipio.** Se debe atender por delante de todo lo demás a los servicios de competencia propia, y entre ellos, lógicamente, a los obligatorios, debiendo alcanzar un estándar de calidad reconocible como tal por los vecinos, antes de dedicar recursos a otras políticas.

### ¿Qué pasa si un municipio no tiene medios o recursos para prestar algún servicio obligatorio? ¿Qué puede hacer?

Puede acudir a formas asociativas, como las **mancomunidades** o los consorcios. Es decir, a la **prestashopión conjunta** de servicios públicos locales. Asociados, se puede conseguir una escala más racional y económica para prestar el servicio a más bajo coste y con calidad aceptable.

**Y se puede acudir a la diputación provincial.**

Los servicios mínimos obligatorios son objeto preferente de la **asistencia a los municipios que deben desarrollar las diputaciones provinciales**, ya que es-

tán obligadas por la Ley a destinar su actividad en este sentido, «al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos».

## 4. Las formas de gestión de los servicios públicos locales

### ¿Qué son las formas de gestión de los servicios públicos locales?

En todo servicio público local podemos distinguir dos procesos:

- ❖ **Uno esencialmente jurídico, de ordenación del servicio**, que implica decidir cómo se prestará, cuáles serán las condiciones de acceso a las prestaciones, qué precio en su caso deberá abonarse, etc.

Este proceso de ordenación corresponde siempre y sin exclusión a la entidad local titular.

- ❖ **Otro de carácter técnico y económico, que consiste en la realización material de la prestación** y su puesta a disposición de la ciudadanía.

Este proceso puede realizarse por la entidad local titular con medios propios, ordenados de distintas formas. Pero también puede realizarse por una organización distinta e independiente, que colabore con la entidad local conforme a una fórmula contractual. Y pueden existir fórmulas mixtas, en las que el proceso de realización material de la prestación sea compartido entre la Administración local titular y otra organización pública o privada.

La posible separación entre titularidad y gestión da lugar a las denominadas «formas de gestión». **Un servicio público local requiere siempre una organización encargada del mismo, que estará encuadrada o vinculada a la entidad local mediante una determinada fórmula jurídica.** Las fórmulas pueden ser diversas y están presentes en el ordenamiento jurídico.

**Las formas de gestión de los servicios públicos locales son modalidades de organización y régimen jurídico que el ordenamiento ofrece a una entidad local, para dar cauce legal y eficaz a una actividad prestacional que tiene asumida formalmente.**

### ¿Cuáles son las formas de gestión de los servicios públicos locales?

Existen una serie de fórmulas que en cada momento nos ofrecen las leyes. La entidad local titular puede elegir para cada servicio cuál utilizar. Podrá hacer-

lo solo entre ellas y con un margen de libertad relativamente amplio, ya que el ordenamiento jurídico establece algunas condiciones y requisitos para esa elección.

**La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, en su artículo 85.2, **nos dice cuáles son esas fórmulas:**

***Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente entre las enumeradas a continuación:***

- A) **Gestión directa:**
  - a) **Gestión por la propia entidad local.**
  - b) **Organismo autónomo local.**
  - c) **Entidad pública empresarial local.**
  - d) **Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.**
- [...]
- B) **Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, [...].**

Que son:

- a) **Concesión**
- b) **Gestión interesada.**
- c) **Concierto.**
- d) **Sociedad de economía mixta.**

## 5. Las formas de gestión directa

### ¿Qué es lo que distingue a las «formas de gestión directa»?

La distinción entre formas directas e indirectas no es muy afortunada desde el punto de vista lingüístico, pues en algunas de las formas directas se utiliza una organización interpuesta, incluso personificada, aunque siempre dependiente, sin verdadera «voluntad» propia.

Lo que caracteriza a las formas de gestión directa es que la entidad local titular realiza también la gestión, con **medios propios**. En unos casos lo hace con sus propios órganos; en otros utiliza una organización especial sin personalidad jurídica, es decir, desconcentrada; y en otros utiliza un organismo con personalidad jurídica propia, aunque instrumental. En todas las formas de gestión directa, la

única voluntad que cuenta es la de la entidad local, que asume la gestión bajo su responsabilidad y por lo tanto los riesgos económicos, sin más.

### ¿En qué consiste la «gestión por la propia entidad»?

Existen dos modalidades:

- **Sin organización especializada.**

La entidad local asume la gestión sin intermediación de ningún tipo. Actúa con la organización ordinaria centralizada y utiliza funcionarios y personal laboral de la propia plantilla. Todos los poderes de decisión y gestión corresponden a los órganos de gobierno, según las disposiciones legales aplicables. Se conoce como «**gestión directa simple**».

- **Con órgano especial de administración.**

En este caso **existe una organización diferenciada, pero sin personalidad jurídica**. Habrá un gerente y un consejo de administración, así como sección presupuestaria propia y contabilidad separada. Con ello se gana en agilidad y se facilita el análisis de costes, pero se mantiene plenamente la cohesión organizativa.

Los órganos especiales de administración adoptan la denominación de agencias, institutos, etc.

### ¿Qué es y cómo funciona un organismo autónomo local?

**El organismo autónomo local** es una organización diferenciada, dotada de personalidad jurídica y de cierta autonomía, aunque limitada. Se rige por sus **estatutos, que deberá aprobar el ayuntamiento pleno en el momento de su constitución**. Corresponde igualmente al pleno de la entidad decidir sobre cualquier modificación, refundición o disolución del organismo.

**Los estatutos deben necesariamente referirse a:**

- La determinación de los máximos órganos de dirección del organismo, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación.
- Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas que pueda ejercitar.
- El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos para su financiación.
- El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.
- El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y de eficacia, siempre conforme a la legislación sobre las Haciendas locales.

Pero, además, **la Ley impone algunas condiciones y requisitos a tener en cuenta:**

El más importante es la disposición que obliga a que **el organismo esté adscrito a una concejalía, área u órgano equivalente. Y esta deberá efectuar una serie de controles sobre él:**

- Controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de los recursos humanos.
- Autorización para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por la entidad local.
- Controles de eficacia.
- Análisis del inventario de bienes y derechos, que el órgano remitirá anualmente.

El organismo autónomo local en su actuación **se regirá plenamente por el derecho administrativo.** Como tiene personalidad jurídica, puede tener personal y suscribir contratos, pero con las limitaciones señaladas.

Sus ventajas a la hora de gestionar con eficiencia y rapidez son limitadas, y, sin embargo, puede tender al incrementalismo y la dispersión. Esto último es lo que el ordenamiento jurídico trata de evitar con los controles señalados.

### **¿Qué es y cómo funciona una sociedad mercantil local?**

Es una organización personificada que adopta una forma de sociedad mercantil y que actúa en el tráfico, conforme al ordenamiento jurídico privado. Resulta, pues, adecuada para la gestión directa de grandes servicios económicos, en régimen de mercado y que se financien con ingresos comerciales.

Puede adoptar cualquiera de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, según acuerde el pleno de la entidad, que deberá disponer su constitución y aprobar los **estatutos.** Lo normal es que sea una sociedad anónima de socio único: la propia entidad local, titular de las acciones en su totalidad. En la escritura de constitución, conforme al derecho mercantil, constará el capital, que deberá ser aportado por la entidad.

Los estatutos determinan la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración. Lo más frecuente es que el propio pleno actúe como junta general.

**La sociedad se rige en todo por el derecho mercantil,** pero con las salvedades impuestas por ley respecto a cuestiones presupuestarias, contables, de control financiero, de eficacia y contratación.

## ¿Qué es y cómo funciona la entidad pública empresarial?

Es una figura de reciente introducción en el régimen local (reforma de 2003), que **se sitúa a mitad de camino entre los organismos autónomos y las sociedades mercantiles locales**. Tiene personalidad jurídica de derecho público y desempeña ciertas funciones administrativas, con las correspondientes potestades, pero al mismo tiempo funciona en el tráfico con arreglo al derecho mercantil.

Su constitución es de carácter público, mediante decisión del pleno, que aprueba sus **estatutos**.

La Ley establece el contenido obligatorio de los estatutos y una serie de reglas, de forma casi idéntica que para los organismos autónomos locales. **También tienen que estar adscritos a una concejalía o área, que ejercerá los controles que hemos señalado para los organismos autónomos**. En lugar de un consejero rector, existirá un consejo de administración, y el secretario del mismo debe ser funcionario público.

Los estatutos determinarán los órganos a los que se confiere el ejercicio de las potestades administrativas.

Precisamente en su carácter híbrido entre lo público y lo privado está su posible utilidad concreta en un supuesto específico.

Es importante tener en cuenta que no tienen la consideración de Administración Pública a efectos de aplicación de la Ley de Contratos, lo que significa que les afectan las reglas de la contratación pública, pero en un grado menor.

## 6. Las formas de gestión indirecta

### ¿Qué es lo que distingue a las «formas de gestión indirecta»?

En las formas de gestión indirecta, **una persona física o jurídica, ajena a la entidad local, colabora** con ella **en la gestión del servicio**, asumiendo total o parcialmente la responsabilidad de los resultados y el riesgo económico. Son formas descentralizadas, y lo que les caracteriza a todas ellas, distinguiéndolas de las formas directas, es la colaboración de una organización independiente en la gestión. **Esa colaboración se articula a través de un contrato**.

«La Administración podrá gestionar indirectamente, **mediante contrato**, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los

servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos». Las actividades «de autoridad», como dijimos, no son actividades «de servicio».

Por ello, se las considera **formas contractuales**, y la legislación aplicable nos remite a las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos, siendo la originaria y prototípica la CONCESIÓN.

### **Si un ayuntamiento decide aprobar la concesión de un servicio público local, ¿quiere decir que lo privatiza?**

No. Con frecuencia se utiliza el término «privatizar» en este sentido. Pero no es correcto. Un servicio público local se privatiza cuando se elimina como tal, dejando que las prestaciones, en su caso, las realice el sector privado. Esto puede hacerse, siempre que no sea un servicio obligatorio y que se cumplan los requisitos de fondo y de forma establecidos por el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un servicio público local deja de prestarse con medios propios y se acude a la concesión o a la empresa mixta, no se privatiza, sino que se externaliza la gestión. Se trata de un cambio en la forma de gestión. Pero el servicio sigue siendo tan público como antes, ya que la titularidad corresponde a la entidad.**

### **¿Qué es y cómo funciona la concesión?**

Por medio de la concesión, la entidad local titular **transfiere la gestión** del servicio a una persona física o jurídica, que asume el riesgo económico y de resultados. Pero solo la mera gestión. La titularidad, con los poderes que entraña, sigue siendo de la corporación. Es más, tiene prohibido renunciar a esos poderes internos de fiscalización y control para asegurar el interés general.

La concesión puede referirse a la gestión de un servicio o a «servicio y obra». En este caso, el empresario realiza las inversiones necesarias. Cada una de estas modalidades tiene fijado un plazo máximo de duración en la legislación contractual: en general, 25 y 50 años. Finalizado el plazo, las instalaciones del servicio reivierten a la entidad local. Por eso, el plazo suele ser mayor cuando se realizan obras por el concesionario, para permitir la amortización de la inversión.

Las **cláusulas del contrato de concesión** fijan las condiciones, los poderes de la entidad y los derechos y deberes tanto de esta como del contratista, estableciendo la legislación algunas cuestiones básicas. La corporación conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio.

- La corporación puede, por razón de interés público, modificar las características del servicio y las tarifas, pero debe restaurar el equilibrio económico del contrato.
- El concesionario debe prestar el servicio con la continuidad convenida, garantizando a los particulares sus derechos sin discriminación, asegurar el orden e indemnizar el posible daño a terceros por el funcionamiento, salvo causas imputables a la Administración.
- El concesionario tiene derecho a la contraprestación económica, que percibirá de los usuarios conforme a las tarifas que fije la Administración, o de esta directamente.

El concepto clave es el «**equilibrio económico**», de forma que los ingresos por precios o tarifas cubran los gastos calculados, incluido el beneficio establecido en las cláusulas. Si no se cubre, la Administración subvenciona. Si se supera, el concesionario abonará un canon a la Administración.

Si, debido a su mala gestión o debido a su buen hacer, el concesionario tiene una menor o mayor economía de la que está prevista en el pliego, va de su cargo. Eso es lo que se llama «**el riesgo y ventura**».

**La concesión** es útil para servicios económicos porque aporta inversiones y sobre todo «saber hacer» empresarial en el sector de que se trate. Pero la **entidad tiene que realizar un esfuerzo para controlar, inspeccionar y garantizar los derechos de los usuarios y el interés general**.

### ¿Qué es y cómo funciona la empresa mixta?

Es una sociedad mercantil en la que la entidad local participa en el capital y en la gestión, junto con personas naturales o jurídicas privadas. Esta sociedad gestiona el servicio mediante una relación **concesional**. Es, pues, como la concesión, pero en la sociedad concesionaria participa la entidad local, con una parte del capital, que puede ser mayoritaria o no, pero en todo caso **suficiente para intervenir en la gestión**. Es decir, la entidad local no **suscribe capital** por razones de otro tipo, sino **para gestionar** en colaboración.

Funciona de la siguiente manera:

La entidad local convoca «concurso» para conseguir un socio privado, que aportará capital. Se constituye la empresa y gestiona conforme a las condiciones, similares a las establecidas en la concesión.

Normalmente se elige la fórmula: 51 % de capital la entidad local, y 49 % la parte privada.

**La entidad local tiene así un doble control:** el de los poderes de titularidad, como en la concesión, y el interno, al tener mayoría en el consejo de administración. Por ello, la empresa mixta puede tener ventajas en ciertos casos, al aportar inversión y «saber hacer», al tiempo que los controles son más amplios y pueden ser más efectivos.

### ¿Qué otras formas de gestión indirecta existen?

- La **gestión interesada**, en cuya virtud la Administración y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en las proporciones que se establezcan en el contrato.  
Una forma «importada» en su día del régimen local francés, de escasísima utilización. Actualmente, para servicios económicos se utiliza la empresa mixta.
- El **concierto** con personas naturales o jurídicas que vengan realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.  
Una modalidad que ha perdido importancia en la actualidad.

### ¿Qué pasa con el arrendamiento de servicios?

El arrendamiento de servicios es una modalidad contractual de prestación de servicios que, conforme a la tipología actual, no tiene reconocimiento legal expreso. Sin embargo, es muy utilizada y es útil para la gestión de algunos servicios en los **pequeños municipios**, tales como piscinas, centros sociales, etc.

Se puede utilizar porque tiene respaldo legal en el marco de la concesión. El Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha dicho que no es sino una «**modalidad de la concesión**».

«Las corporaciones locales podrán disponer la prestación de los servicios mediante arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia».

No debe confundirse con el arrendamiento de bienes inmuebles por razones económicas o de otra utilidad, que es un contrato privado. **La finalidad principal del arrendamiento de servicios es facilitar la gestión del servicio.**

Le serían aplicables las normas de la concesión en la legislación de contratos, pero en lo no previsto, la del «arrendamiento de servicios» en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en cuanto no se oponga a aquella.

## 7. La elección de las formas de gestión

### ¿Quién y cómo se elige la forma de gestión de un servicio?

La entidad local, en el uso de su potestad de autoorganización, decide cuál debe ser la forma de gestión de un servicio público de nueva creación, o modifica la de servicios ya implantados. Dispone de un amplio margen de decisión para elegir entre las formas que ofrece el ordenamiento jurídico, pero la decisión no es totalmente libre, ya que tiene que seguir **un procedimiento y unos criterios** que, de forma más o menos concreta, están determinados por las leyes.

**El procedimiento**, como veremos, tiene diversas variantes según los supuestos, pero **en todo caso existen dos elementos esenciales: órgano competente y motivación**.

**El órgano competente es el ayuntamiento pleno o el órgano plenario de la entidad de que se trate.**

**La motivación** o justificación de la decisión se plasmará en una **memoria**, con datos, hechos y cifras **que demuestren que se elige la mejor opción posible en términos de interés general y conforme a los criterios dados por la ley**.

**Por lo tanto, la respuesta es clara: elige el órgano plenario de la entidad, siguiendo el procedimiento establecido para cada supuesto y conforme a los criterios establecidos legalmente.**

### ¿Cuáles son los criterios para la elección?

Como ya vimos, el artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local exige que en la elección se sigan dos criterios: **sostenibilidad y eficiencia**.

Reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo venía diciendo que la elección de la forma de gestión debía seguir criterios de «**buena administración**», y demostrar de forma expresa que se elegía «**la forma más conveniente al interés general**». Pues bien, en la reforma de 2013, el legislador ha concretado lo que actualmente son «**criterios de buena administración**»: **sostenibilidad y eficiencia**.

- **Sostenibilidad.** Por su referencia a la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, hemos de entender en buena lógica que –como ha dicho el Consejo de Estado-, **la sostenibilidad financiera debe predicarse del conjunto de la Hacienda mu-**

**nicipal.** Lo que debe valorarse es cómo afecta al servicio y cada posible forma de gestión a la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal.

- **Eficiencia.** La eficiencia correlaciona los resultados obtenidos o previstos con los recursos empleados para conseguirlos. Este criterio se refiere a cada servicio en sí, debiendo demostrarse que se elige la forma más eficiente entre las posibles.

### ¿Cómo se concretan y plasman estos criterios en cada caso?

La determinación de los criterios debe plasmarse en cada supuesto **en la memoria**. En ella, con datos que lo avalen, debe probarse que la modalidad o forma de gestión elegida resulta en términos comparativos más eficiente, y que además no perjudica la estabilidad financiera ni la sostenibilidad de la Hacienda local.

**Pero, en el caso de elección entre las cuatro formas de gestión directa**, el propio artículo 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local concreta cómo debe justificarse la elección, estableciendo **claramente una preferencia por las formas de derecho administrativo** frente a las de derecho mercantil:

«Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en la letra c) –entidad pública empresarial local– y d) –sociedad mercantil local– cuando **quede acreditado mediante memoria justificativa** elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) –por la propia entidad local– y b) –organismo autónomo local–, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de **rentabilidad económica y recuperación de la inversión**. Además, deberá constar en el expediente la **memoria justificativa del asesoramiento recibido** que se elevará al pleno para su aprobación en donde se incluirán los **informes sobre el coste del servicio**, así como, el **apoyo técnico recibido**, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará **informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, [...]**».

En estos supuestos, los requisitos de fondo y de forma deberán constar, como luego veremos, en el expediente que se instruya.

### ¿No existen otros criterios?

Sí, debemos tener en cuenta lo siguiente:

- En primer lugar, que determinada legislación sectorial impone algunas limitaciones a la elección de la forma de gestión, llegando incluso a imponer una concreta (telecomunicaciones, televisión local, etc.).

- En segundo lugar, que existe un principio de correlación lógica entre el tipo de actividad y las formas organizativas que se adecúan para desarrollarla. En atención a este principio jurídico de «adecuación de la forma jurídica al fin de la actividad encomendada», la doctrina sostiene que **«los servicios y actividades económicas solo pueden gestionarse con formas o modos empresariales».**

Este criterio está recogido como normativa aplicable en diversas normas autonómicas: la legislación catalana limita la gestión de actividades económicas a «sociedades mercantiles de capital público o mixto»; el Reglamento de Actividades, Servicios y Obras de Aragón solo admite la gestión mediante «sociedad mercantil», y la Ley de Autonomía Local de Andalucía recoge el principio formulado en el artículo 27.

## 8. La iniciativa económica local

### ¿Qué son los servicios económicos?

Servicios públicos locales u otras actividades prestacionales que se desarrollan produciendo bienes o servicios en régimen de mercado, y que se financian de forma mayoritaria con ingresos comerciales.

Para poder desarrollarlos, el ayuntamiento o el órgano plenario de la correspondiente entidad tiene que aprobar un **expediente para el ejercicio de la iniciativa económica** –antes conocido como de «municipalización»-, que determinará la forma concreta de gestión.

El concepto «servicio económico» tiene perfiles difusos. No siempre está claro cuándo estamos en presencia de un servicio catalogable como tal o no. Pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido una regla muy práctica a tener en cuenta: **siempre que se pretenda utilizar una forma de gestión de derecho mercantil o empresarial se supone que estamos ante un servicio económico, y es preciso desarrollar y aprobar el expediente para el ejercicio de actividades económicas.**

### ¿Qué tiene que hacer una entidad local que quiera desarrollar una actividad económica?

Como decimos, **tendrá que aprobar, previa tramitación legal, el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida.** El que siempre se conoció como «expediente de municipalización».

Este «**expediente**» tiene un **contenido formal** que está establecido en el **artículo 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local:**

1. Acuerdo inicial de la corporación, designando una comisión de estudio, compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.
2. Redacción por dicha comisión de una **MEMORIA** relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros de la actividad económica de que se trate, en la que **deberá determinarse la forma de gestión**, así como los casos en que deba cesar la prestación de la actividad. Deberá acompañarse un **presupuesto de precios del servicio**, para cuya fijación se tendrá en cuenta que **es lícita la obtención de beneficios**, aplicable a las necesidades generales de la entidad local como ingreso en sus presupuestos.
3. La corporación tomará en consideración la memoria y dispondrá su **exposición pública** por plazo no inferior a treinta días naturales, en el cual podrán formular alegaciones las entidades y los particulares.
4. **Aprobación del proyecto** (memoria, precios....) **por el pleno de la entidad local, determinando la forma de gestión.**

Y unas **exigencias de fondo**, que establece el artículo 86.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local:

**«Las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias».**

Para lo cual: «En el **Expediente** acreditativo [...] habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial».

### ¿Puede una entidad local desarrollar una actividad económica en régimen de monopolio?

Solo muy excepcionalmente, y cumpliendo las exigencias legales.

**Lo normal es el régimen de libre concurrencia.**

Para que se pueda declarar el monopolio:

- a) Hace falta una «**reserva**» en favor de las entidades locales. Actualmente ya no existe tal reserva, más que para los servicios de: **abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.** Solo se puede declarar el monopolio en estos servicios esenciales.
- b) En el expediente acreditativo, respecto a estos servicios, la aprobación por el pleno requerirá **mayoría absoluta** del número legal, y además la **aprobación definitiva de la comunidad autónoma.**

## **9. Los procedimientos para ejercer la iniciativa económica y para decidir sobre la forma de gestión**

### **Vistos los criterios y requisitos legales, ¿qué procedimiento detallado se debe seguir para decidir sobre la forma de gestión de un servicio?**

La legislación de régimen local no establece un procedimiento detallado específico y general para la elección de una forma de gestión. Eso sí, si se trata de un servicio que comporta el ejercicio de iniciativa económica, debemos seguir el detallado procedimiento del artículo 97 del TRRL, antes expuesto. En otro caso, se exigirá únicamente acuerdo del ayuntamiento pleno, precedido de una memoria justificativa en la que se acredite que la forma elegida es la que más conviene al interés general.

Pero en la reciente reforma, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, al dar nueva redacción al artículo 85 de la LRBRL, ha introducido nuevos requisitos, siempre que elijamos una forma de gestión directa de derecho mercantil. El nuevo artículo 86 también introduce, como veíamos, nuevos requisitos a la iniciativa económica local, que hacen complejo el procedimiento en ciertos supuestos.

Actualmente tenemos distintos procedimientos, en función de la forma que se pretenda implantar.

### **¿Qué procedimiento debemos seguir para aprobar una forma de gestión directa por la propia corporación o por un organismo autónomo?**

Solo se exige **acuerdo del órgano plenario de la entidad, precedido de una memoria justificativa**, y, en su caso, aprobación simultánea de los estatutos del organismo.

## ¿Qué procedimiento debe seguirse para aprobar una forma de gestión directa de derecho mercantil: entidad pública empresarial o sociedad mercantil local?

En este caso se exige desarrollar el concreto expediente del artículo 97 del TRRL, con las siguientes novedades en la **MEMORIA**:

- 1.- Justificación de que la forma elegida es más sostenible y eficiente que la gestión directa por la propia Administración o el organismo autónomo, teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad económica y la recuperación de la inversión.**
- 2.- Asesoramiento y apoyo técnico recibido en su caso.**
- 3.- Justificación de que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda municipal.**
- 4.- Estudio de mercado, relativo a la oferta y la demanda existentes, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.**

En el expediente deberá constar **informe preceptivo del interventor, valorando la sostenibilidad financiera de la propuesta**, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Teniendo en cuenta que la **memoria** se expone al público, ya se cumple el mandato de publicar el asesoramiento y los apoyos técnicos, tal como dice el artículo 85.2.

## ¿Qué procedimiento debemos seguir para aprobar un servicio de gestión indirecta: concesión o empresa mixta?

Se exige desarrollar el expediente del artículo 97 del TRRL, con las siguientes novedades en la **memoria**:

- 1.- Justificación de que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal.**
- 2.- Estudio de mercado, relativo a la oferta y la demanda existentes, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.**

Para fijar estos procedimientos, hemos tenido en cuenta que siempre que se utilice una modalidad mercantil debe realizarse el expediente del artículo 97 del TRRL.

A todo lo dicho debemos **añadir que en los expedientes se debe motivar de inicio el tipo de competencia que se ejerce, y justificarlo si se trata de un supuesto del artículo 7.4 de la Ley**.

### 1. Presupuesto

#### ¿Qué es el presupuesto?

El presupuesto es una previsión normativa, un documento de elaboración y ejecución periódica, expresado en lenguaje formal contable, con una estructura de clasificación de ingresos y gastos, que además debe estar equilibrado.

Por tanto contempla los créditos que como máximo se destinarán a las distintas partidas de gastos, las previsiones de recaudación y la estimación de los fondos provenientes de otras fuentes de ingresos.

Por su parte, el artículo 162 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), define el presupuesto general de las entidades locales como «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente».

## ¿Qué son los principios presupuestarios?

Los principios presupuestarios son aquellas reglas que determinan el contenido y ámbito de los presupuestos, constituyendo, desde el punto de vista formal, una garantía de los derechos de los administrados.

Reflejan los criterios contables y económicos existentes sobre la actividad económica financiera de las entidades locales, así como de la necesidad de transparencia en la gestión de los ingresos y gastos públicos.

## ¿Qué reglas o principios conforman el presupuesto?

### **PRINCIPIOS TRADICIONALES O CLÁSICOS:**

#### **Competencia.**

El principio de competencia nos indica que el presupuesto de un ente público ha de ser aprobado por el órgano en el que reside la soberanía.

#### **Universalidad.**

El principio de universalidad significa que todos los ingresos previstos y gastos que vayan a ser reconocidos durante el ejercicio han de figurar en el presupuesto de la entidad local; la excepción a este principio son las modificaciones de crédito.

#### **Unidad.**

Lo encontramos en el artículo 145.1 de la TRLRHL. En el presupuesto general se integrarán los presupuestos de la propia entidad, los de los organismos autónomos dependientes de la misma, y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local. El acto de aprobación será único, si bien serán susceptibles de ejecución separada.

#### **Especialidad.**

El principio de especialidad se manifiesta de tres modos: la especialidad cuantitativa, la cualitativa y la temporal.

**Especialidad cuantitativa.** Supone que no puede gastarse mayor cantidad de fondos para una finalidad que aquella que haya sido aprobada. Excepción: la ampliación de créditos.

**Especialidad cualitativa.** Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el Presupuesto.

Este principio, al igual que el anterior, podrá verse desvirtuado por la regulación que las bases de ejecución del presupuesto establezcan del «nivel de vinculación jurídica».

**Especialidad temporal.** Los créditos presupuestarios aprobados han de ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario, el cual determina su vigencia.

#### **No afectación.**

Implica que todos los ingresos sean utilizados indistintamente para la cobertura de cualquiera de los gastos recogidos en el documento presupuestario, excepción hecha de los ingresos específicos afectados a fines concretos

#### **Publicidad.**

Supone una garantía del administrado, en cuanto exige que las diversas fases del ciclo presupuestario sean públicas, de forma que el ciudadano pueda informarse sobre las decisiones y conductas de sus representantes acerca de la actividad económica de la entidad local.

### **PRINCIPIOS DERIVADOS DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA:**

Hasta aquí podría hablarse de los principios clásicos o históricos, pero, debido al cambio radical que ha supuesto en nuestro ordenamiento la incorporación al ámbito local de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, es necesario incorporar aquellos principios que la nueva normativa aporta como de obligado cumplimiento en la realización de la actividad económico-financiera de las entidades locales.

#### **Estabilidad presupuestaria.**

La Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera define la **estabilidad presupuestaria** para las entidades locales como la situación de equilibrio o superávit.

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria.

- Estabilidad presupuestaria de la entidad local, sus organismos autónomos y entidades públicas empresariales (la situación de equilibrio o superávit).
- Estabilidad presupuestaria para el resto entidades dependientes de las Administraciones Públicas: posición de equilibrio financiero.

### **Sostenibilidad financiera.**

El principio de estabilidad presupuestaria se refuerza con el de **sostenibilidad financiera**, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas, y que se entenderá como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

### **Lealtad Institucional.**

Cada Administración deberá:

- Valorar el impacto de sus actuaciones en el resto de Administraciones Públicas.
- Respetar el ejercicio legítimo de sus competencias.
- Ponderar la totalidad de los intereses públicos.
- Facilitar al resto de Administraciones Públicas información que precisen sobre su actividad.

### **Responsabilidad.**

Cada entidad local es responsable de su actuación económico-financiera, de tal manera que:

- El Estado no asumirá los compromisos de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, excepto en proyecto específicos.
- Las comunidades autónomas no asumirán los compromisos de las corporaciones locales, excepto proyectos específicos.

### **Eficiencia y eficacia.**

En la asignación y utilización de los recursos públicos.

La gestión de los recursos públicos deberá atender a la eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Todo lo que afecte a los gastos/ingresos públicos presentes o futuros deberá valorar sus repercusiones y efectos.

### **Transparencia.**

La contabilidad, sus presupuestos y liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para verificar la situación financiera y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los presupuestos y cuentas generales integrarán información sobre todos los sujetos y entidades públicas.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveerá la disponibilidad pública de la información económico-financiera con el alcance y periodicidad que se derive de la normativa. Las entidades locales suministrarán toda la información necesaria.

### **Plurianualidad.**

La elaboración de los presupuestos de las entidades locales y demás sujetos se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad.

### **¿Cuál es el contenido del presupuesto de una entidad local?**

El presupuesto estará integrado:

- Por el presupuesto de la propia entidad, sus organismos autónomos.
- Entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles.

### **¿Cuál es el contenido del presupuesto de la entidad local, organismos autónomos y entidades públicas empresariales?**

El presupuesto de una entidad local contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integran:

- **El estado de gastos**, en el que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- **El estado de ingresos**, en el que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

El presupuesto de la entidad local será **formado por su alcalde** al cual habrá de **unirse una serie de documentos** complementarios que tienen como finalidad **poner en conocimiento del pleno** el soporte jurídico y económico-financiero que se han tenido en cuenta para la elaboración del presupuesto, para que de este modo el órgano representativo pueda juzgar correctamente el documento presupuestario.

### **¿Qué son las bases de ejecución?**

1. Suponen, para cada ejercicio, la **adaptación** de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad y de sus organismos autónomos, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión.

2. Podrán regular:

- a) Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
- b) Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con detalle de los recursos afectados.
- c) Regulación de las modificaciones presupuestarias.
- d) Normas que regulen el procedimiento de ejecución del presupuesto, fases de gastos y gestión de ingresos.
- e) Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.
- f) Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- g) Contenido, alcance, justificación de subvenciones, así como sus fórmulas de concesión.
- h) Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- i) Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

3. Las bases de ejecución del Presupuesto de cada ejercicio podrán remitirse a los reglamentos o normas de carácter general dictadas por el pleno.

### ¿Qué documentos integrarán el presupuesto?

- **Memoria** explicativa del contenido del presupuesto y de las principales modificaciones que presenta en relación con el vigente. Deberá ser suscrita por el alcalde.
- **Liquidación** del presupuesto del ejercicio anterior y AVANCE DE LA LIQUIDACIÓN del ejercicio corriente, referida, al menos a seis meses del ejercicio corriente.
- **Anexo de personal** en el que se deberán relacionar y valorar los puestos de trabajo existentes en la plantilla.
- **Anexo de inversiones** a realizar en el ejercicio, suscrito por el alcalde y debidamente codificado.
- **Informe económico-financiero** que exponga las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender al cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios, y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

- **Informe de intervención:** se trata de un informe preceptivo que, en virtud del principio de generalidad o globalidad recogido en el artículo 214.1 TRLRHL, afectará a la totalidad del expediente, comprendiente el propio presupuesto, sus anexos y documentación.
- **Informe de estabilidad:** la intervención local elevará al pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes. Se emitirá con carácter independiente y se incorporará a la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación. El interventor local detalla en su informe los cálculos efectuados y los ajustes practicados.

Como novedad, citar, de acuerdo con la nueva redacción dada al artículo 168 del TRLHL por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, dos anexos:

- **Anexo de beneficios fiscales en tributos locales**, conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada entidad local.
- **Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las comunidades autónomas en materia de gasto social**, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general, y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### ¿Qué documentos integran el presupuesto de las sociedades mercantiles?

Nos referimos a las sociedades mercantiles de capital 100 % suscrito por la entidad local.

Se compondrá de:

- Cuenta de explotación.

- Cuenta de otros resultados.
- Cuenta de pérdidas y ganancias.
- Presupuesto de capital.
- Programa anual de actuaciones, inversiones y financiación.

### ¿Qué es la estructura presupuestaria?

Se trata de la fórmula organizativa utilizada para clasificar mediante dígitos numéricos los presupuestos.

Los importes que figuran en un presupuesto deberán clasificarse de acuerdo con las siguientes indicaciones:

Clasificación	Criterio	Pregunta
Orgánica	Órgano que ordena el ingreso o el pago	¿Quién?
Por programas	Destino al que se dirige el ingreso o el pago	¿Para qué?
Económica	Naturaleza del ingreso o el pago	¿En qué?

La clasificación económica es obligatoria tanto en el presupuesto de ingresos como en el de gastos. La clasificación por programas solo es aplicable al presupuesto de gastos. La clasificación orgánica es opcional.

La clasificación orgánica suele existir en los grandes ayuntamientos y diputaciones, por lo que no es habitual en pequeños ayuntamientos y mancomunidades.

Conforme a lo dicho, se prevén las siguientes clasificaciones:

### ¿Qué es la clasificación por programas?

Constará de cinco dígitos que identificarán los créditos según la naturaleza de las funciones a realizar, determinando y agrupando los créditos conforme a la finalidad u objetivo que se pretenda alcanzar con el gasto presupuestado.

Por tanto, la clasificación por programas del presupuesto de gastos informa sobre la **finalidad de los créditos** que se han presupuestado, y los objetivos que con ellos se proponga conseguir.

Por tanto, un **programa** estará formado por un conjunto de créditos presupuestarios que tienen un **mismo objetivo o finalidad**; es decir, el programa informará del importe del gasto necesario para realizar una determinada actividad pública.

Responde a la siguiente estructura:



## Las áreas de gasto de la clasificación por programas son las siguientes:

- **Área de gasto 0:** «Deuda pública». Comprende los gastos de intereses y amortización de la deuda pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas.
- **Área de gasto 1:** «Servicios públicos básicos». Incluye todos los gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios. En esta área se incluyen las cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.
- **Área de gasto 2:** «Actuaciones de protección y promoción social». Incluye actuaciones de protección y promoción social. Por tanto, se incluyen todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo.
- **Área de gasto 3:** «Producción de bienes públicos de carácter preferente». Comprende todos los gastos que realice la entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.
- **Área de gasto 4:** «Actuaciones de carácter económico». Se integran en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluirán también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.
- **Área de gasto 9:** «Actuaciones de carácter general». Se incluyen en esta área los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a la entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización.

La estructura de los presupuestos de las entidades locales señala que la información de la clasificación por programas se presentará como **mínimo al nivel de grupo de programas**.

Tras la última modificación, mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 419/2014, es obligatorio su desarrollo a nivel de **tres dígitos**, y cobrará gran **importancia** en el marco del cálculo del **coste efectivo de los servicios** regulado en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya que, a partir del 1 de noviembre de 2015, será obligatorio suministrar esta información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; este Ministerio hará pública esta información antes del 1 de diciembre de 2015.

### ¿Qué es el coste efectivo de los servicios?

La Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), introduce un concepto innovador en el ámbito local, el coste efectivo de los servicios. Será un dato que implicará mayor transparencia en las entidades locales y permitirá conocer cuánto vale prestar un servicio público y compararlo con el proporcionado por otras entidades locales.

### ¿Qué relación guarda con la clasificación por programas?

El preámbulo de la Ley 27/2013 establece, como medida de transparencia, la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Se trata, pues, de desarrollar el principio de transparencia, con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia.

Antes del 1 de noviembre de 2015, **los Gobiernos locales tendrán que** presentar **por primera vez** la información sobre el coste efectivo de sus servicios correspondiente al año 2014.

**Es una obligación que afecta a** todas las entidades locales y a todos los servicios **que estas presten, directamente, mediante entidades u organismos dependientes o vinculados a ellas, o mediante fórmulas de gestión indirecta.** La orden especifica tanto la determinación de costes directos como de costes indirectos de los servicios.

Será **información referida a los programas de gasto** contenidos en la **clasificación** por programas, según las liquidaciones de presupuestos que han facilitado las entidades locales.

**Esta orden contiene** una serie de principios y directrices para el cálculo del coste efectivo. Este vendrá determinado por la agregación de dos componentes:

- **Costes directos**, exclusivamente asociados a cada servicio e identificados según la nomenclatura presupuestaria (clasificación por programas y económica).
- **Costes indirectos** que se imputarán a cada servicio atendiendo a su volumen de gasto.

## CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

**La clasificación económica tanto en gastos como en ingresos atiende al siguiente esquema:**

- Gastos no financieros (capítulos 1-7)
  - Corrientes (capítulos 1-5)
  - De capital (capítulos 6-7)
- Gastos financieros (capítulos 8 y 9)

### ¿Qué es la clasificación económica de gastos?

Refleja la naturaleza del gasto previsto, con independencia del órgano a que corresponda y de la finalidad a que se destine, y constará de cinco dígitos identificativos: capítulo, artículo, concepto, subconcepto y partida.

Se distinguen las operaciones no financieras (capítulos de gasto 1 a 7) de las financieras (capítulos de gasto 8 y 9), subdividiéndose las primeras en operaciones corrientes (capítulos de gasto 1 a 5) y de capital (capítulos 6 y 7).

De acuerdo con ello el desglose siguiente:

#### a) Gastos no financieros (capítulos 1-7)

##### **Operaciones corrientes (capítulos 1-5).**

- **Capítulo 1. Gastos de personal.** Se aplican a este capítulo los gastos derivados de todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales al personal de ellas por razón del trabajo realizado.
- **Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios.** Este capítulo comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las entidades que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados para la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

- a. Ser bienes fungibles
- b. Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario
- c. No ser susceptibles de inclusión en inventario
- d. Ser previsiblemente reiterativos
- **Capítulo 3. Gastos financieros.** Este capítulo comprende los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras.
- **Capítulo 4. Transferencias corrientes.** Comprende los créditos para aportaciones por parte de la entidad, sin contrapartida directa de los agentes preceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.
- **Capítulo 5. Fondo de contingencia.** Necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente (obligatorio solo para las entidades locales incluidas en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

La necesidad de la utilización del fondo de contingencia podrá regularse en bases de ejecución.

### ***Operaciones de capital (capítulos 6 y 7).***

- **Capítulo 6. Inversiones reales.** En este capítulo se incluyen los gastos a realizar directamente por las corporaciones, destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios, y aquellos otros gastos que tengan el carácter de amortizables.
- **Capítulo 7. Transferencias de capital.** Son aportaciones por parte de las entidades locales, y, a diferencia de las contenidas en el capítulo 4, el destino de la aportación es financiar operaciones de capital.

### **b) Gastos financieros (capítulos 8 y 9)**

- **Capítulo 8. Activos financieros.** Recoge el gasto en activos financieros, cualquiera que sea la forma en que se instrumenten y el vencimiento.
- **Capítulo 9. Pasivos financieros.** Este capítulo comprende el gasto destinado a la amortización de pasivos financieros, independientemente de la forma en que se instrumenten y del vencimiento.



## ¿Qué es la clasificación económica de ingresos?

Como ya se indicó, se distribuyen en operaciones no financieras (capítulos 1 a 7) y financieras (capítulos 8 y 9), subdividiéndose las primeras en operaciones corrientes (capítulos 1 a 5) y de capital (capítulos 6 y 7).

### a) Ingresos NO financieros (capítulos 1-7)

#### *Operaciones corrientes (capítulos 1-5).*

- **Capítulo 1. Impuestos directos.** Ingresos procedentes de impuestos que se cataloguen como directos. Actualmente son el IBI, IAE, vehículos, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y recargo provincial sobre el IAE.
- **Capítulo 2. Impuestos indirectos.** Ingresos obtenidos por la entidad local procedentes de impuestos que se cataloguen como indirectos. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras goza de esta naturaleza.
- **Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.** Ingresos como ventas, tasas, precios públicos, contribuciones especiales.
- **Capítulo 4. Transferencias corrientes.** Ingresos de naturaleza no tributaria, percibibles por las entidades locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes.
- **Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.** Ingresos procedentes de rentas del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos, como intereses, dividendos, rentas y alquileres.

#### *Operaciones de capital (capítulos 6 y 7).*

- **Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.** Ingresos procedentes de transacciones en las que se produzca salida o entrada de bienes de capital.
- **Capítulo 7. Transferencias de capital.** Ingresos de naturaleza no tributaria, sin contraprestación directa, destinados a financiar operaciones de capital.

### b) Ingresos financieros (capítulos 8 y 9)

- **Capítulo 8. Activos financieros.** Recoge los ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, así como los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos de depósitos y fianzas constituidos.

- **Capítulo 9. Pasivos financieros.** Se incluye la financiación de las entidades locales y sus organismos autónomos procedente de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos.

### ¿Qué es la clasificación orgánica?

No es obligatoria, de tal manera que no es usual en municipios menores. Se utilizan los dígitos que de acuerdo con la necesidad organizativa se consideren adecuados. Esta clasificación suele ser utilizada por grandes entidades locales con mucha desagregación de su organigrama.

## LA APLICACIÓN PRESUPUESTARIA

Será definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programa y económica (a nivel de grupo de programa y concepto, respectivamente).

En caso de que la entidad opte por utilizar la clasificación orgánica, la partida presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las tres clasificaciones.

Las entidades locales de menos de 5000 habitantes pueden presentar sus presupuestos a nivel de área de gasto y artículo.

### ¿Quién elabora y cómo se aprueba el presupuesto?

Sobre la base de los estados de gastos y estados de previsión de ingresos, el alcalde de la entidad formará el expediente del presupuesto general y lo remitirá, informado por la intervención y con los anexos y documentación complementaria, al pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación inicial, enmienda o devolución.

La remisión a la intervención se efectuará de forma que el presupuesto, con todos sus anexos y documentación complementaria, pueda ser objeto de estudio durante un plazo no inferior a diez días, e informado antes del 10 de octubre (artículo 18.4 del Real Decreto 500/1990).

Previamente a la remisión al pleno, el presupuesto general se someterá a informe de la comisión Informativa correspondiente.

El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente, salvo en el caso de los correspondientes a organismos cuya creación tenga lugar una vez aprobado aquel.

Para su aprobación se requiere la mayoría simple de los miembros presentes, existiendo tal mayoría cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

Aprobado inicialmente, el presupuesto general se expondrá al público, con todos sus anexos y documentación complementaria, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por quince días, durante los cuales los interesados podrán examinarlo y presentar reclamaciones ante el pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

La aprobación definitiva del presupuesto general por el pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviere, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial.

Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia, a efectos informativos, a la correspondiente comunidad autónoma y a la Administración del Estado. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial a que se refiere el apartado anterior.

El presupuesto entrará en vigor el 1 de enero del ejercicio correspondiente.

Copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

Contra la aprobación definitiva del presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en la forma y plazos que establecen las normas de dicha jurisdicción.

El Tribunal de Cuentas, a requerimiento del órgano judicial correspondiente, deberá informar previamente a la resolución del recurso cuando la impugnación afecte o se refiera a la nivelación presupuestaria.

La interposición de recursos no suspenderá por sí sola la aplicación del presupuesto definitivamente aprobado por la corporación.

Como novedad reciente e importante por sus consecuencias, el apartado 38 del artículo 1.º de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibili-

dad de la Administración Local (LRSAL) regula, en la disposición adicional 16.<sup>a</sup> de la Ley de Bases, la mayoría requerida para la adopción de determinados acuerdos cuando el pleno no la alcance en una primera votación, atribuyendo en ese caso la competencia para la aprobación del presupuesto a la junta de gobierno local, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

En el número 2 de dicha disposición adicional se obliga a la junta de gobierno local a dar cuenta al pleno de dicho acuerdo, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a su adopción; acuerdo que será objeto de publicación conforme a las normas generales que le sean de aplicación.

### **¿Qué es la prórroga presupuestaria?**

Se trata de un mecanismo legal por el que, si al iniciarse el ejercicio económico no entrara en vigor el presupuesto correspondiente a esa anualidad, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior, hasta el límite global de sus créditos iniciales como máximo, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 del Real Decreto Legislativo 2/2004 (TRLRHL), manteniéndose hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto.

### **¿Cómo se gestiona el presupuesto de gastos de las entidades locales?**

La gestión de los presupuestos de gastos de la entidad y los organismos autónomos de ella dependientes, se realizará a través de las siguientes fases:

- Autorización del gasto.
- Disposición o compromiso del gasto.
- Reconocimiento y liquidación de la obligación.
- Ordenación del pago.

### **¿Qué es la acumulación de las fases de gasto?**

En determinados casos en que expresamente así se establezca, un mismo acto administrativo de gestión del presupuesto de gastos podrá abarcar más de una fase de ejecución de las enumeradas, produciendo el acto administrativo que las acumule los mismos efectos que si se acordaren en actos administrativos separados. Pueden darse, exclusivamente, los siguientes supuestos:

- Autorización-disposición.
- Autorización-disposición-reconocimiento de obligación.

En este caso, el órgano o autoridad que adopte el acuerdo deberá tener competencia para acordar todas y cada una de las fases que en aquél se incluyan.

### **¿Qué se entiende por autorización del gasto?**

La autorización es un acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

No conocemos al tercero, pero sabemos aproximadamente el importe.

Contablemente se conoce como fase «A».

### **Y el compromiso del gasto, ¿qué es?**

La disposición o compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legales establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado.

La realización de este acto vincula a la entidad local a la realización de un gasto concreto con un tercero, determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de su ejecución.

Conocemos al tercero (aún no es un acreedor), así como el importe exacto.

Contablemente se conoce como fase «D».

### **¿Qué es el reconocimiento y liquidación de la obligación?**

El reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la entidad local, derivado de un gasto autorizado y dispuesto o comprometido.

Realizada la contraprestación contractual por el tercero y formalizada la correspondiente factura con los requisitos exigibles, conformado por los órganos y funcionarios competentes, procede el reconocimiento y liquidación de la obligación.

Contablemente se conoce como fase «O».

### **¿Qué es la ordenación del pago?**

La ordenación del pago es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la tesorería de la entidad.

El pleno de la entidad local, a propuesta del alcalde, podrá crear una unidad de ordenación de pagos que ejerza las funciones administrativas de la ordenación de pagos.

Contablemente se conoce como Fase «P».

De las fases del gasto reconocimiento de la obligación (O) y ordenación del pago (P) derivan una serie de consecuencias importantes, ya que afectan a terceros, al proveedor o adjudicatario que realiza la prestación y percibe el correspondiente pago por la realización del suministro o prestación del servicio (en su caso, certificación de obra).

Esto ha originado una normativa específica que regula exhaustivamente la facturación (la factura electrónica), la morosidad y el periodo medio de pago (PMP), en aras a garantizar el cobro en los tiempos y forma legalmente establecidos.

## **FACTURA (ELECTRÓNICA)**

### **¿Qué es una factura?**

La factura es un documento de carácter administrativo que sirve de comprobante de la compraventa de un bien o servicio, y además incluye toda la información de la operación.

Podemos decir que es una acreditación de una transferencia de un producto o servicio tras la compra del mismo.

Emitir una factura tiene carácter obligatorio, para dejar constancia y poder comprobar la realización de la operación comercial.

### **¿Quiénes están obligados a expedirlas?**

El Real Decreto 1619/2012 aprobó el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, por las que los empresarios o profesionales están obligados a expedir facturas y copia de estas por la entrega de bienes y prestación de servicios que realicen en desarrollo de su actividad.

### **¿Qué es una factura electrónica?**

Podríamos definirla de varias maneras:

- Aquella que ajustada al mencionado reglamento se haya expedido y realizado en formato electrónico (generada por medio informático

- que reemplaza al documento físico, pero que conserva el mismo valor legal).
- En términos informáticos, consiste en un fichero con el contenido exigido por ley a cualquier factura, que se puede transmitir de emisor a receptor por medios telemáticos y que posee unas características que aseguran la autenticidad e integridad.

Se encuentra regulada en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público.

### ¿Qué es el registro contable de facturas?

El artículo 8 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica, dispone también la creación del **registro contable de facturas** en el sector público.

De esta manera, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley (entre otros, las entidades locales) dispondrán de un registro contable de facturas que facilite su seguimiento, y cuya gestión corresponderá al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad.

Dicho registro contable de facturas estará interrelacionado o integrado con el sistema de información contable (SICAL).

## 2. Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

### ¿Qué informe deben elaborar las entidades locales?

Las entidades locales deben elaborar –conforme a la Ley 15/2010, que modifica la Ley 3/2004– y remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (o en su caso al órgano de la comunidad autónoma que tenga atribuida la función), con la finalidad de disponer de un control de sus obligaciones, en consonancia con la transparencia exigible a las Administraciones Públicas, y para general conocimiento de los ciudadanos:

- a) Un informe trimestral sobre el cumplimiento de los plazos previstos del pago de sus obligaciones, que incluirá el número y cuantía global de aquellas cuyos plazos establecidos se estén incumpliendo. Dicho informe será elevado al pleno.

- b) A su vez la intervención incorporará, a aquél, un informe trimestral con la relación de facturas o documentos respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el registro de facturas, sin que se haya transmitido el reconocimiento de la obligación.

### ¿Con qué periodicidad?

Trimestralmente, y corresponderá al último día del trimestre natural.

### ¿Qué gastos se reflejan en él?

- Todas las operaciones comerciales (el destinatario será siempre una empresa).
- Gastos corrientes en bienes corrientes y servicios e inversiones (entidades locales).
- Aprovisionamiento, gastos de explotación, adquisiciones de inmovilizado material e intangible.

### ¿Cuál es el periodo legal de pago de las obligaciones comerciales?

- 1.- Para los pagos de certificación ordinaria de obras, y los pagos del resto de contratos sujetos a los plazos de pago de la Ley de Contratos del Sector Público: **30 días** a partir de la expedición.
- 2.- Certificación final: **2 meses** a partir de la expedición.
- 3.- Liquidación de obra: **60 días** desde la justificación de la liquidación.

## 3. Periodo medio de pago (PMP)

### ¿Qué se entiende como periodo medio de pago?

Es la expresión del tiempo de pago o retraso en el pago de la deuda comercial.

Ya en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, se desarrolla la metodología de cálculo del PMP a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012.

### ¿Puede este indicador tomar valores negativos?

Lógicamente sí, pues se trataría de mejorar la obligación legal, tanto en las operaciones pagadas como en las pendientes de pago, y para ello es necesario que

la entidad local pague antes de que hayan transcurrido 30 días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra.

### **¿A partir de qué fecha se tendrán en cuenta las facturas para el cálculo del PMP?**

Se tendrán en cuenta las facturas expedidas, siempre que consten en el registro de facturas, así como las certificaciones mensuales de obra.

### **¿Se tendrán en cuenta todas las facturas?**

No, quedarán excluidas del indicador las siguientes obligaciones:

- Obligaciones de pago contraídas entre Administraciones Públicas.
- Obligaciones pagadas con cargo a fondo a proveedores.
- Propuestas de pago que hayan sido objeto de retenciones por embargos y mandamientos de ejecución judicial y administrativos.

## **4. ¿Qué es el límite cualitativo y cuantitativo de los créditos?**

Los créditos para gastos se autorizarán exclusivamente para la finalidad específica prevista y por el importe debidamente aprobado.

## **5. ¿En qué situaciones se podrán encontrar los créditos?**

**Créditos disponibles:** según el artículo 30.2 del Real Decreto 500/1990, todos los créditos para gastos se encontrarán, en principio, en la situación de créditos disponibles para su utilización inmediata de acuerdo con los mecanismos de gestión del gasto.

**Créditos retenidos pendientes de utilización:** retención de crédito es el acto mediante el cual el interventor expide, respecto al de una aplicación presupuestaria, certificación de existencia de saldo suficiente para la autorización de un gasto o de una transferencia de crédito, por cuantía determinada, produciéndose por el mismo importe una reserva para dicho gasto o transferencia.

**Créditos no disponibles:** la no disponibilidad de crédito se deriva del acto mediante el cual se inmoviliza la totalidad o parte del saldo de crédito de una aplicación presupuestaria, declarándolo como no susceptible de utilización. La declaración de no disponibilidad no supondrá la anulación del crédito, pero con cargo al saldo de-

clarado no disponible no podrán acordarse autorizaciones de gastos ni transferencias, y su importe no podrá ser incorporado al presupuesto del ejercicio siguiente.

## 6. ¿Qué es la vinculación jurídica?

Es una excepción a la regla del límite cualitativo y cuantitativo por la que las entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución la vinculación de los créditos (creando bolsas de vinculación) con las siguientes limitaciones:

- Respecto a la clasificación por programa: **el área de gasto.**
- Respecto a la clasificación económica: **el capítulo.**

Así, el carácter limitativo y vinculante de los créditos se referirá para cada caso a la vinculación jurídica de los créditos, y no al nivel de desagregación con el que se haya de presentar el presupuesto.

## 7. Modificaciones presupuestarias

Son aquellas adaptaciones o variaciones de los créditos presupuestarios, como consecuencia de necesidades nuevas o imprevistas que excedan de los niveles de vinculación jurídica del presupuesto aprobados en las bases de ejecución de la entidad, y que dan lugar a la tramitación de la correspondiente **modificación presupuestaria**.

Estas modificaciones consisten en aumentos o disminuciones cuantitativos y/o cualitativos de las previsiones inicialmente aprobadas en el presupuesto de la entidad local.

Para llevar a cabo la modificación presupuestaria es necesario mantener el equilibrio presupuestario, debiendo existir en todo momento los recursos suficientes que financien las modificaciones del presupuesto de gastos.

Según el artículo 34 del Real Decreto 500/1990, las modificaciones de crédito que podrán ser realizadas en los presupuestos de gastos de la entidad y de sus organismos autónomos son las siguientes:

- a) Créditos extraordinarios.
- b) Suplementos de crédito.
- c) Ampliaciones de crédito.
- d) Transferencias de crédito.
- e) Generación de créditos por ingresos.
- f) Incorporación de remanentes de crédito.
- g) Bajas por anulación.

Tipo modificación	Requisitos	Recursos financiación	Órgano aprobación
<b>Crédito extraordinario</b>	Inexistencia de crédito. Gasto concreto. No aplazable.	Remanente de tesorería. Nuevos ingresos no previstos. Mayores ingresos sobre previstos. Anulación-baja otros créditos. Operaciones crédito (inversiones). Operaciones crédito (gastos corrientes)	PLENO
<b>Suplemento créditos</b>	Gasto concreto. Crédito insuficiente. No aplazable. No ampliable.	Ídem créditos extraordinarios.	PLENO
<b>Ampliación créditos</b>	Existencia de la partida ampliable en las bases de ejecución. Efectividad de los recursos afectados.	Ingresos afectados que hayan sido reconocidos.	Según bases de ejecución
<b>Transferencia créditos</b>	Crédito insuficiente en partidas con distinto nivel de vinculación.	Minoración otros créditos.	Según bases de ejecución / Entre distintas áreas de gasto al PLENO
<b>Generación créditos</b>	Ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones: – Aportaciones o compromisos firmes de aportación. – Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos. – Prestación de servicios. – Reembolsos de préstamos. – Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente	Ingresos afectados con compromiso firme.	Según bases de ejecución

Tipo modificación	Requisitos	Recursos financiación	Órgano aprobación
<b>Incorporación créditos</b>	Créditos extraordinarios, suplementos y transferencias de crédito 4.º trimestre. Créditos que amparen compromisos de gastos. Créditos por operaciones de capital. Créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.	Remanente líquido de tesorería. Mayores ingresos sobre los previstos. Exceso de financiación en gastos con financiación afectada.	Según bases de ejecución
<b>Bajas por anulación</b>	Disminución total o parcial en una partida presupuestaria	Financiación de remanentes negativos. Financiación de créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Ejecución de otros acuerdos del pleno de la entidad local	PLENO

## 8. ¿Cómo se ejecuta el presupuesto de ingresos?

Las operaciones de ejecución del presupuesto de ingresos se concretan en reconocimiento, gestión, liquidación, inspección y recaudación.

El presupuesto en su vertiente de ingresos tiene un carácter estimativo o de meras previsiones, por lo que su realización podrá ser mayor o menor. La regulación de cada tipo de ingreso viene dada por la propia norma que lo origina.

En el presupuesto de ingresos tendremos:

- Previsiones iniciales.
- Modificaciones de las previsiones de ingresos.
- Previsiones definitivas.
- Compromisos de ingresos.
- Derechos reconocidos.

## 9. Liquidación del presupuesto

### ¿Qué es la liquidación del presupuesto?

El estado que nos informa qué derechos y obligaciones y qué cobros y pagos se han producido durante el ejercicio, y que, por tanto, pone de manifiesto **cómo se**

**ha ejecutado el presupuesto** aprobado por la entidad, se denomina estado de liquidación del presupuesto.

El estado de liquidación del presupuesto se referirá a las obligaciones y derechos que se hayan reconocido del 1 de enero **al 31 de diciembre del año**.

### ¿Cuándo se liquida el presupuesto?

Las entidades locales, de acuerdo con el artículo 191 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales, deben elaborar este estado **antes del 1 de marzo del año siguiente** al que se refiera.

### ¿Quién aprueba la liquidación del presupuesto?

El órgano competente es el alcalde de la entidad local, previo informe del interventor.

### ¿A quién se informa de la liquidación del presupuesto?

- Al pleno en la primera sesión que se celebre una vez aprobada.
- Se remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a la comunidad autónoma antes del 31 de diciembre.

En el caso de **no remitirse en los plazos establecidos**, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, posibilitará **la retención de la participación en los tributos del Estado** por parte de este.

### ¿Qué magnitudes se conocen con la liquidación del presupuesto?

- Derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.
- Resultado presupuestario.
- Remanentes de crédito.
- Remanentes de tesorería.

### ¿Qué es el resultado presupuestario?

Informa del resultado que se ha obtenido como consecuencia de la ejecución del presupuesto de gastos y del presupuesto de ingresos.

### ¿Cómo se calcula?

El resultado presupuestario se obtiene por diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados y las obligaciones reconocidas en el ejercicio.

Deberá ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanente de tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación del ejercicio derivadas de los gastos con financiación afectada.

#### DERECHOS RECONOCIDOS NETOS

- OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
- Desviaciones de financiación positivas
- + Desviaciones de financiación negativas
- + Obligaciones financiadas con remanente de tesorería

### **(=) RESULTADO PRESUPUESTARIO**

#### **Ingresos afectados:**

La normativa local establece que el conjunto de recursos de la entidad local y de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinará a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados.

Destacan aquellos procedentes de la venta de patrimonio o de operaciones de crédito a largo plazo, que han de destinarse a la realización de inversiones, las subvenciones finalistas recibidas que han de aplicarse a los fines específicos para los que se otorgaron, y las contribuciones especiales que deben destinarse a sufragar las obras por las que se exigieron.

#### **Gastos con financiación afectada:**

La existencia de los ingresos afectados implica, a su vez, que las operaciones que financian son gastos con financiación afectada. Estas operaciones pueden, a su vez, influir en un único presupuesto, o impactar a lo largo de varios ejercicios, vinculando a los presupuestos correspondientes, con lo que, además de ser gastos con financiación afectada, son gastos de carácter plurianual.

#### **¿Qué son los remanentes de crédito?**

Los remanentes de crédito están constituidos por los saldos de créditos definitivos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas, es decir, son los créditos no gastados durante el ejercicio presupuestario.

### ¿Qué es el remanente de tesorería?

Está formado por los derechos y las obligaciones pendientes de cobro y pago, respectivamente, en el último día del ejercicio, y por los fondos líquidos.

Debe realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

### ¿Cómo se estiman los saldos de dudoso cobro?

El nuevo artículo 193 bis introducido por la LRSAL y añadido al TRLHL especifica que tienen el carácter de mínimos obligatorios los siguientes:

- Los liquidados en los dos presupuestos anteriores, se minorarán en un 25 %.
- Los liquidados en el ejercicio tercero anterior, se minorarán en un 50 %.
- Los liquidados en los ejercicios cuarto y quinto anteriores, se minorarán en un 75 %.
- Los liquidados en los restantes ejercicios anteriores, se minorarán en un 100 %.

### ¿Qué ocurre si el remanente de tesorería es negativo?

Si el remanente de tesorería es negativo, implica que la entidad acumula un déficit o desequilibrio por su importe, debiendo adoptar una serie de medidas para su corrección o absorción. En este sentido, el TRLRHL establece las actuaciones siguientes:

- 1.º–Reducción de gastos del nuevo presupuesto por el importe equivalente al déficit.
- 2.º–Si la reducción de gastos no resultase posible se podrá formalizar una operación de crédito para sufragar el déficit, si bien esta nueva operación de endeudamiento está sometida a una serie de limitaciones.
- 3.º–En última instancia, si no se pudiese adoptar ninguna de las medidas anteriores, la entidad deberá aprobar el presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al citado déficit.

## 10. Mecanismo de reducción de deuda

El artículo 32 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la disposición adicional 74.<sup>a</sup> de la Ley 17/2012 determinan que el superávit presupuestario se aplicará a reducir el endeudamiento.

- Se identifica superávit presupuestario con capacidad de financiación según criterios de contabilidad nacional.
- Se identifica el endeudamiento con el concepto de deuda pública contenido en el Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo.

## ¿Cuál será el destino del superávit presupuestario?

Tras la inicial redacción de la LEPYSF, y dado que se aplicaba únicamente a reducción del endeudamiento, se han producido modificaciones normativas que posibilitan, si se dan determinados requisitos, aplicarlo a otras finalidades. No obstante, esta es una situación transitoria que se viene prorrogando por años. Se resume en el siguiente cuadro:

Artículo 32 LOEPSF. Destino del superávit presupuestario (SP)

Reducción del nivel de endeudamiento neto hasta el límite del volumen de endeudamiento si este fuera menor al importe del SP.

**Ámbito de aplicación:** capacidad de financiación y deuda viva.

### Importe a aplicar:

Menor importe entre el SP y el remanente de tesorería para gastos generales (RTGG).

### A:

Amortización de deuda.

Disposición adicional 6 LOEPSF

### Requisitos:

1. Superávit
2. RTGG ajustado > 0
3. Cumplimiento límites endeudamiento
4. Cumplimiento PMP  
(*Si no cumple los requisitos, aplicación del artículo 32 LOEPSF*).

### Importe a aplicar:

Menor importe entre el SP y el RTGG.

### A:

- Inversión financieramente sostenible (máximo importe: estimación liquidación de 2015; no computa a nivel de regla de gasto)
- Amortización de deuda
- RTGG restante, según el TRLRHL (computa a nivel de regla de gasto)

Entidades locales sin deuda

No se aplica el artículo 32 LOEPSF.

**Requisitos:** cumple los requisitos de la disposición adicional 6 LOEPSF.

### Importe a aplicar:

Menor importe entre el SP y el RTGG.

### A:

- (413)
- Inversión (no computa en la regla de gasto)
- RTGG restante, según el TRLRHL (computa a nivel de regla de gasto)

## 11. Contabilidad

### ¿Cuáles son los fines de la contabilidad pública?

Los fines de la contabilidad pública son recogidos en el artículo 205 del TRLRHL y en la regla 13 de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

De acuerdo con los mismos, serán los siguientes:

- a) Establecer el balance de la entidad local, poniendo de manifiesto la composición y situación de su patrimonio, así como sus variaciones.
- b) Determinar los resultados desde un punto de vista económico-patrimonial.
- c) Determinar los resultados analíticos, poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios.
- d) Registrar la ejecución de los presupuestos generales de la entidad, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios.
- e) Registrar los movimientos y situación de la tesorería local.
- f) Proporcionar los datos necesarios para la formación de la cuenta general de la entidad, así como de las cuentas, estados y documentos que deban elaborarse o remitirse al Tribunal de Cuentas.
- g) Facilitar la información necesaria para la confección de estadísticas económico-financieras por parte del Ministerio de Hacienda.
- h) Facilitar los datos y demás antecedentes que sean precisos para la confección de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España.
- i) Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.
- j) Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
- k) Posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material, inmaterial y financiero, el control del endeudamiento y el seguimiento individualizado de la situación deudora o acreedora de los interesados que se relacionen con la entidad local.

### ¿Qué modelos contables existen?

Los tres modelos y los requisitos para aplicarlos son los siguientes:

#### Modelo básico

- Presupuesto inferior a 300 000 € sin entidades dependientes.

## Modelo simplificado

- Presupuesto inferior a 300 000 € con entidades dependientes o presupuesto superior a 300 000 € pero inferior a 3 millones de € y población inferior a 5000 habitantes.

## Modelo normal

- Presupuesto superior a 3 millones de € o
- Presupuesto superior a 300 000 € y población superior a 5000 habitantes.

### ¿Qué es la cuenta general?

Anualmente las entidades locales deberán formar la cuenta general, que pondrá de manifiesto la gestión económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la entidad. Estará integrada por la cuenta de la propia entidad, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegro propiedad de la entidad local. Será formada por la intervención y sometida antes del día 1 de junio a informe de la comisión especial de cuentas de la entidad local.

### ¿Qué documentos forman parte de la cuenta general?

La cuenta general estará formada por los siguientes documentos:

- a) El balance
- b) La cuenta del resultado económico-patrimonial
- c) El estado de cambios en el patrimonio neto
- d) El estado de flujos de efectivo
- e) La memoria

### ¿Cuál es el proceso de aprobación y remisión de la cuenta general?

Serán rendidas por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. La cuenta general formada por la intervención será sometida antes del día 1 de junio a informe de la comisión especial de cuentas de la entidad local. Esta cuenta –con el informe de la comisión especial a que se refiere el apartado anterior– será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales, y 8 más, los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones.

Acompañada de los informes de la comisión especial y de las reclamaciones y reparos formulados, la cuenta general se someterá al pleno de la corporación,

para que pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre y remitida al Tribunal de Cuentas.

## **12. Planes económicos de corrección de desequilibrios en las entidades locales**

### **¿Cómo podríamos definir estos planes?**

Son instrumentos de planificación económica, con carácter vinculante para el devenir económico de la entidad local obligada a cumplirlos, cuyo objetivo es, en un plazo determinado, recuperar el equilibrio económico-financiero, abandonado en un momento determinado.

El punto de partida será la realización de un análisis de la realidad de las entidades locales a través de un diagnóstico económico-financiero, y a partir de este se tomaran las medidas que permitan la corrección de los desequilibrios.

### **¿Qué tipos existen?**

#### **a) Plan de saneamiento**

Su objetivo es re conducir la situación de ahorro neto negativo.

#### **b) Planes de saneamiento de corrección del desequilibrio financiero**

Previstos para sociedades de mercado que incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad.

#### **c) Plan de saneamiento del remanente de tesorería negativo**

#### **d) Plan de saneamiento financiero y de reducción de deuda en operaciones de refinanciación**

Para operaciones de refinanciación de deuda de las entidades locales.

#### **e) Plan económico-financiero (PEF)**

Por incumplimiento de las reglas fiscales.

El objetivo es solventar el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, del límite de deuda pública, de la regla de gasto o del periodo medio de pago a proveedores, de forma que se permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos.

Cuando se manifiesta el incumplimiento, aprobación del presupuesto o liquidación, el plazo para su elaboración será de un mes; para su aprobación, dos meses, y para su puesta en marcha, tres meses.

El órgano que lo aprueba es el pleno de la corporación

**f) PEF con contenido adicional en el marco del redimensionamiento del sector público local**

Aplicable en los supuestos de racionalización del sector público local, bien por asunción/traspaso de competencias/servicios, fusión de municipios, o asunción de servicios por las diputaciones provinciales de acuerdo con el cálculo del coste efectivo.

**g) Planes de ajuste**

Son un instrumento de programación económica plurianual y contienen medidas fiscales y financieras. Se diferencian del PEF en que las medidas cuantificadas se vinculan a las transferencias del Estado a favor de las entidades locales, y su objetivo es garantizar la sostenibilidad financiera en el período que abarcan.

## 13. El control interno y externo de la actividad económico-financiera de las entidades locales

### ¿Qué es el control interno de las entidades locales?

Es la función ejercida por el interventor local tendente a garantizar que la actividad económico-financiera de dicha entidad se adecua a los principios de legalidad, y que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, eficiencia, y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### ¿Cómo se ejerce?

A través de la función interventora, la función de control financiero y la función de control de eficacia. Esta última pierde su autonomía en el Anteproyecto de ley del régimen jurídico del control interno en las entidades locales del sector público local, y se incorpora como parte inseparable del control financiero.

### ¿En qué actuaciones se concreta?

El control interno de una entidad local se concreta en las siguientes actuaciones:

**a) Función interventora, la cual comprende:**

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

**b) Control financiero:**

Su objeto es comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales, y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Se ejerce a través del control financiero permanente y la auditoría plena a posteriori.

Los resultados del control financiero se deberán publicar en la sede electrónica de la entidad local.

**¿Qué es el control externo?**

Las entidades locales están obligadas a rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo de las comunidades autónomas (OCEx):

Las entidades locales, como gestoras de fondos públicos, tienen la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que han realizado durante un año.

La rendición de cuentas es el acto administrativo mediante el que los responsables de la gestión de los fondos públicos o cuentadantes informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico.

**¿Quiénes son cuentadantes en el ámbito local?**

Son cuentadantes, en el ámbito local, los alcaldes, presidentes de diputaciones provinciales, consejos insulares y cabildos, así como los presidentes del resto de entidades locales.

**14. Gestión de la tesorería****¿Qué fines tiene la tesorería?**

- Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.

- Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
- Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- Responder de los avales contraídos.
- Realizar las demás funciones que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas.

### ¿Qué es un plan de disposición de fondos?

Es un instrumento para la gestión de tesorería, y una herramienta eficaz para regular la liquidez del sistema financiero local, con lo que se consigue la distribución temporal de los pagos, acomodándolos a la disponibilidad de liquidez.

La prelación de los pagos, esto es, la prioridad de los mismos, es la siguiente:

- 1.- Deuda, intereses y amortización (artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012).
- 2.- Gastos de personal, retribuciones líquidas (artículo 187 TRLRHL).
- 3.- Pagos extrapresupuestarios de Seguridad Social e IRPF.
- 4.- Pagos presupuestarios de Seguridad Social.
- 5.- Pagos de obligaciones de ejercicios anteriores de naturaleza presupuestaria o extrapresupuestaria sin incluir intereses derivados del Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y Ley 3/2004.

### ¿Qué es un plan de tesorería?

Es el reflejo práctico del anterior, por el que realizará una perspectiva de cobros y pagos estimados, con una proyección anual y periodicidad trimestral.

Tendrá carácter dinámico, ya que resultará necesario ajustarlo por trimestre vencido en función de los datos reales de que se disponga.

Hoy día, consecuencia de las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el plan de tesorería resulta primordial para el análisis de la sostenibilidad financiera.

### ¿Qué es un pago a justificar?

Son órdenes de pago cuyos **documentos justificativos, habitualmente la factura, no se pueden acompañar en el momento de su expedición**, siendo una excepción al proceso correlativo de la gestión del gasto.

Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en **el plazo máximo de tres meses**.

#### ¿Qué es un anticipo de caja fija?

Para las atenciones de **carácter periódico o repetitivo**, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo. Tienen el carácter de operaciones no presupuestarias.

## 15. Gestión de recursos económicos de las entidades locales

#### ¿Qué se entiende por autonomía financiera de las entidades locales?

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones y competencias que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

Las corporaciones locales «podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes» (artículo 133 de la Constitución).

#### ¿Con qué recursos cumplen sus fines las entidades locales?

La Ley de Bases de Régimen Local establece que se dotará a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines.

El artículo 2 TRLHL enumera los recursos de las Haciendas locales, que básicamente son los siguientes:

1. Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

2. Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
3. Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
4. Las subvenciones.
5. Los percibidos en concepto de precios públicos.
6. El producto de las operaciones de crédito.
7. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
8. Las demás prestaciones de derecho público.

### ¿Qué se entiende por ingresos de derecho privado?

Constituyen ingresos de derecho privado de las entidades locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

Tendrá también la consideración de ingreso de derecho privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las entidades locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa.

### ¿Cómo se clasifican los tributos locales?

#### **1) Impuestos:**

Son tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.

#### **2) Tasas:**

Las entidades locales, en los términos previstos en la ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

- A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:
  - a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:
    - Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
    - Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
  - b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

### **3) Contribuciones especiales:**

Son tributos que gravan el beneficio o mayor valor de los bienes del sujeto como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

#### **¿Cómo puede una entidad local exigir un tributo?**

La recaudación de tributos debe ser acordada mediante la imposición de tributos propios y la aprobación de las correspondientes **ordenanzas fiscales reguladoras** de los mismos.

Asimismo, las entidades locales podrán adaptar la normativa estatal reguladora de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, bien en las concretas ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, o bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

## ¿Cómo se clasifican los impuestos?

- **De imposición obligatoria:**

### **A.– Impuesto sobre bienes Inmuebles (IBI):**

Tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

### **B.– Impuesto sobre actividades económicas (IAE):**

Tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

### **C.– Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM):**

Tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

- **De imposición voluntaria:**

### **A.– Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO):**

Tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

### **B.– Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU):**

Tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

## ¿En qué se diferencian las tasas, los impuestos y las contribuciones especiales?

Las tasas son tributos que se diferencian de los impuestos en que estos cubren globalmente el conjunto de cargos ocasionados por el funcionamiento de los

servicios públicos, mientras que las primeras se recaudan por suministrar al administrado una contrapartida, individualizándola.

Por su parte, las contribuciones especiales se producen por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

### **¿Cómo participan las entidades locales en los tributos del Estado?**

Se puede definir la participación de las entidades locales en los tributos del Estado como una transferencia corriente, de carácter incondicionado, que tiene como finalidad dar cobertura a las diferencias existentes entre las necesidades de gasto de dichas entidades y los recursos que puedan obtener por sus propios medios.

Debe ser regulada por ley estatal, y su aplicación será uniforme, sus dotaciones globales se determinan automáticamente mediante la aplicación de unos criterios de carácter objetivo.

En la actualidad, el sistema de reparto establece la cesión de recaudación de impuestos y la participación en tributos estatales y, en su caso, autonómicos, con un reparto basado en número de habitantes, en función del esfuerzo fiscal y del inverso de la capacidad tributaria.

### **¿Qué requisitos tienen las subvenciones recibidas por las entidades locales?**

Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios, no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

### **¿Qué son los precios públicos?**

Las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) del TRLRHL.

## 16. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

### ¿Cómo se instrumentan la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera?

**Los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se instrumentan a través de tres reglas fiscales:**

- **Equilibrio o superávit presupuestario**
- **Límite de la deuda pública**
- **Regla de gasto**

### ¿Qué es el equilibrio o superávit presupuestario?

Para las corporaciones locales (artículo 2.1 de la LOEPSF), se cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria si el conjunto de los presupuestos y estados financieros iniciales de las entidades clasificadas como Administraciones Públicas que integran la corporación local, presenta **equilibrio o superávit**, en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el SEC-2010.

### ¿Cómo se mide?

Para la medición de la capacidad de financiación de una entidad, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Si la entidad está sometida a presupuesto limitativo/contabilidad pública, la capacidad o necesidad de financiación se calcula como:
  - (+) Ingresos no financieros. Suma de los ingresos previstos en los capítulos 1 a 7 del presupuesto.
  - (-) Gastos no financieros. Suma de los gastos previstos en los capítulos 1 a 7 del presupuesto.
  - (+/-) Ajustes a aplicar al saldo resultante de los ingresos y gastos no financieros del presupuesto para relacionarlo con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC-2010.
  - (+/-) Ajustes a realizar para homogeneizar las operaciones internas de ingresos y gastos entre entidades de la corporación local o dependientes de ella.
- b) Si la entidad está sometida al Plan de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales, la capacidad o necesidad de finan-

ciación se calcula como diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros, ajustados ambos al SEC-2010.

### ¿Qué es la regla de gasto?

Es una regla fiscal que se conforma como un control limitativo del gasto presupuestario no financiero.

A los efectos de su instrumentación se entenderán por gasto computable los empleos no financieros definidos en el SEC 2010, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte de gasto procedente de fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas, y las transferencias a las comunidades autónomas y corporaciones locales vinculadas al sistema de financiación (artículo 12).

La variación que experimente de un año a otro no podrá superar la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española.

### ¿Cuándo se tendrá en cuenta?

La regla de gasto deberá tenerse en cuenta en la aprobación del presupuesto (previsiones iniciales), en la ejecución (previsiones iniciales más/menos modificaciones presupuestarias) y en la liquidación (a nivel de obligaciones reconocidas netas). Y deberá cumplirse a nivel consolidado (entidad matriz y entes dependientes del sector Administraciones Públicas).

Igualmente hay que consolidar y eliminar las transferencias dadas entre las entidades que integran la corporación local. Concretando para las corporaciones locales, el gasto computable se calcula:

### ¿Cómo se calcula?

- + Capítulo 1 (gastos de personal)
- + Capítulo 2 (gasto corriente de bienes y servicios)
- + Capítulo 3 (gastos financieros)
- Intereses de la deuda computados en el capítulo 3
- + Capítulo 4 (transferencias corrientes)
- + Capítulo 6 (Inversiones reales)
- + Capítulo 7 (transferencias de capital)

- Gastos financiados con fondos finalistas procedentes de la UE u otras Administraciones

(Gasto computable año N-1) x Tasa de crecimiento PIB > = gasto computable año N

### ¿Qué es la sostenibilidad financiera?

En su artículo 4, la LOEPYSF ordena que las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estén sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

Y define que se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.

De acuerdo con el preámbulo de la misma, estaríamos ante una conducta financiera permanente, principio fundamental de la actuación presupuestaria, que permite incorporar la estabilidad en un contexto intertemporal, de forma que el bienestar de las generaciones futuras no se vea condicionado por el excesivo endeudamiento de las anteriores.

Con la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el sector público, el concepto de sostenibilidad financiera recogido en la LOEPSF incluye también el control de la deuda comercial.

## 17. Endeudamiento en las entidades locales y principio de prudencia financiera

El endeudamiento es un recurso financiero que tienen las entidades locales.

### ¿Qué finalidad tiene el endeudamiento a corto plazo?

Para atender necesidades transitorias de tesorería, las entidades locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año.

### ¿Qué órgano es el competente para concertar operaciones de crédito a corto plazo, y con qué límite?

Para atender necesidades transitorias de tesorería, las entidades locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados

por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

La concertación de las operaciones de crédito a corto plazo corresponderá cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por ciento de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al pleno de la corporación local.

### **¿Qué finalidad tiene el endeudamiento a largo plazo?**

Las entidades locales, sus organismos autónomos y entes dependientes podrán acudir al crédito público y privado a largo plazo, para:

- La financiación de sus inversiones
- La sustitución total o parcial de operaciones de deuda preexistentes por otra de características y condiciones diferentes que suponga, en todo caso, una disminución de la carga financiera

### **¿Qué órgano es el competente para concertar operaciones de crédito a largo plazo, y cuáles son los requisitos?**

#### **Competencia para la aprobación:**

- Si el porcentaje de las operaciones de préstamo tramitadas, incluida la propuesta, es inferior al 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto en vigor, corresponde al presidente; en caso contrario, al pleno.
- Si la operación propuesta es inferior al 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto en vigor, deberá ser aprobada por el pleno. En este caso, el quórum es de mayoría simple.
- Si la operación propuesta es mayor que el 10 %, debe ser aprobada por el pleno, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

#### **Requisitos:**

- **Presupuesto aprobado:** en el momento de formalizar la nueva operación, el presupuesto o modificación correspondiente debe estar aprobado definitivamente.

En caso de prórroga del presupuesto se podrán formalizar operaciones de préstamos a largo plazo para financiar inversiones incorporadas al presupuesto mediante expedientes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, o gastos corrientes declarados necesarios y urgentes en casos de calamidades públicas.

- **Ahorro neto positivo**, si es negativo no se podrá formalizar la operación de endeudamiento.
- **Porcentaje de la deuda viva** sobre los recursos corrientes:
  - .- Si es mayor o igual al 110 %, no se podrá formalizar la operación de endeudamiento.
  - .- Si este porcentaje es superior al 75 %, la entidad necesitará autorización expresa por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o bien de la comunidad autónoma, cuando esta tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

### ¿Qué es el principio de prudencia financiera?

El Real Decreto 17/2014, de 26 de diciembre, introduce un nuevo artículo en el TRLRHL, el 48 bis, y define la prudencia financiera como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones de endeudamiento y derivadas de las entidades locales para minimizar su riesgo y coste, estableciendo para ello un sistema basado en unos diferenciales máximos sobre el coste de financiación del Estado.

De una parte se establecen los tipos de instrumentos financieros que se podrán utilizar:

1. Certificados de deuda bajo ley alemana (*Schuldschein*).
2. Emisión de deuda.
3. Instrumentos de financiación a corto plazo.
4. Préstamos a largo plazo.
5. Arrendamiento financiero.
6. Cualquier otro instrumento autorizado por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Igualmente se detallan las prohibiciones o limitaciones a tener en cuenta cuando se contrata una operación financiera:

1. Prohibición de incluir cláusulas de amortización anticipada a requerimiento de la entidad financiera.
2. Quedan prohibidas las operaciones que supongan un diferimiento de la carga financiera.

3. Aquellas operaciones que no contemplen la posibilidad de amortización anticipada por parte del deudor.
4. Las cláusulas suelo en los tipos de interés variables.
5. El tipo de referencia debe coincidir con el periodo de liquidación de intereses, es decir, si es Euribor a 3 meses la liquidación de intereses deberá ser trimestral.

## 18. Subvenciones públicas

### ¿Qué son las subvenciones públicas?

Las subvenciones públicas son toda disposición gratuita de fondos públicos a favor de personas o entidades públicas o privadas para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social, o para promover la consecución de un fin público y donde se dé el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Se trata de una aportación dineraria.
- Los beneficiarios no están obligados a contraprestación alguna.
- La aportación dineraria queda afecta al cumplimiento de un determinado objetivo, actividad o comportamiento específico.

Se debe tener en cuenta que no existirá subvención cuando el objeto sea un presupuesto que encaja como posible contrato, tales como prestaciones de servicios.

### ¿Qué es el plan estratégico de subvenciones?

La Ley General de Subvenciones recoge, en su artículo 8.1, que los órganos de las Administraciones Públicas, con carácter previo, deberán aprobar un plan estratégico de subvenciones, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Este se configurará como un elemento rector de todas y cada una de las actuaciones a desarrollar en materia de subvenciones, y su aprobación podría ser junto con los presupuestos.

### ¿Cómo se justifican por los perceptores las subvenciones recibidas?

Los perceptores de subvenciones concedidas por la entidad local deberán justificarlas mediante la presentación de facturas originales (o copias compulsadas), o documentos con validez en el tráfico jurídico mercantil.

Deberá acompañarse también de certificación acreditativa de que el importe de la subvención concedida, por sí sola o en concurrencia con otras subvenciones,

otorgada por agentes financiadores, no excede del importe total de la actividad o proyecto subvencionado.

Si la subvención se concede a una Administración Pública, podría sustituirse lo anterior por un certificado expedido por fedatario público de esta, relativo al gasto producido, si así se regulara en las bases de ejecución o en la convocatoria de la misma.

### ¿En qué plazo?

Lo más adecuado será establecer el procedimiento de justificación y plazos en las bases de convocatoria específicas, o, de manera más general, en las bases de ejecución o el reglamento interno, y deberá tenerse en cuenta, en todo caso, la anualidad de los créditos.

### 1. La actividad de las diputaciones provinciales

La construcción teórica del concepto de «autonomía local» como el «poder de participación» de las entidades locales en cuantos asuntos atañen al círculo de sus respectivos intereses, ha tenido como consecuencia práctica que desde 1985, cuando se aprueba la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el ámbito competencial provincial se proyecte en un doble plano: garantizando un **núcleo mínimo competencial**, y declarando el derecho del ente a **intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses**.

#### ¿En qué consiste ese «núcleo mínimo competencial» de las provincias?

Se considera como integrante del núcleo esencial de la autonomía local el **apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial**, actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial, de modo que la ablación o el menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

De acuerdo con esta premisa, el legislador básico de régimen local de 1985 define el núcleo competencial propio de la provincia únicamente desde la **perspectiva funcional**, y lo concreta en las **labores asistenciales, cooperantes y coordinadoras** que llevan a cabo las diputaciones provinciales a favor, especialmente, de los municipios de menor población. Este diseño original de las competencias funcionales provinciales se asienta sobre **la consecución de un doble objetivo**:

- **LA DIPUTACIÓN ES EL GARANTE DE LA PRESTACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS MUNICIPALES**

Objetivo que se entiende satisfecho a través de la erradicación de los déficits en la prestación de servicios, asegurando el acceso de la población provincial al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

- **LA ACTIVIDAD PROVINCIAL GARANTIZA LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y EQUILIBRIO INTERMUNICIPAL**

A través de la elaboración de una programación de políticas públicas propias provinciales que inciden en el desarrollo económico y social de los municipios de la respectiva provincia, esencialmente a través de la técnica planificadora: planes operativos, planes especiales, etc.

### **¿Cuáles son las características de la nueva regulación de las diputaciones provinciales?**

**Clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades** con las competencias de otras Administraciones, así como **racionalizar la estructura organizativa de la Administración local**, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero, se configuran como **dos de los objetivos que se pretenden alcanzar con la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local** en diciembre de 2013.

Para llevar a cabo estos cometidos, se regula con mayor intensidad la figura de la diputación provincial, **dotándola de mayores funciones y de un significativo valor institucional**, configurándola como una de las piezas clave de la arquitectura local española. Con esta finalidad se profundiza en la función provincial de **participación en la coordinación de los municipios** que ya se preveía desde 1985. Se persigue un modelo territorial que valore el papel del municipalismo, al mismo tiempo que garantice una prestación adecuada de servicios y de la financiación de los mismos. Con ello se pretende ejercer un modelo de cooperación

interterritorial en el que quedan garantizados tanto los servicios públicos como su sostenibilidad financiera.

La nueva regulación de las diputaciones provinciales abre un nuevo escenario a la actuación de los municipios de menor población, en cuanto que la misma presenta una especial incidencia en las tareas que van a desempeñar las instituciones provinciales en el ámbito, precisamente, de los pequeños municipios, de la definición de sus competencias propias, y en una relación de colaboración más intensa con la Administración estatal y autonómica.

- a) **En cuanto a su labor en los pequeños municipios**, se intensifica mediante las siguientes atribuciones:
  - A través de la **coordinación de la prestación de los siguientes servicios obligatorios** en municipios de menos de 20 000 habitantes (artículo 26.2 LRBRL):
    - Recogida y tratamiento de residuos.
    - Limpieza viaria.
    - Abastecimiento domiciliario de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
    - Acceso a los núcleos de población.
    - Pavimentación de las vías.
    - Alumbrado público.
  - Mediante la colaboración con la Administración que ejerza la tutela financiera –el Estado o la respectiva comunidad autónoma–, pues la diputación provincial intervendrá en la **elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas de los planes económico-financieros** cuando las entidades locales incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto (artículo 116 bis.3 LRBRL).
  - Asimismo, la diputación propondrá y coordinará las medidas que haya de contener el plan económico-financiero cuando tengan carácter supramunicipal (artículo 116 bis.3 LRBRL).
- b) **Por lo que respecta a la definición más precisa de sus competencias propias**, se incorporan como tales las siguientes (artículo 36 LRBRL):
  - El ejercicio de **funciones de coordinación** en los casos previstos en el artículo 116 bis.
  - La **coordinación mediante convenio**, con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de **mantenimiento**

**y limpieza de los consultorios médicos** en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

- La prestación de los **servicios de gestión de la recaudación tributaria**, en periodo voluntario y ejecutivo, y de **servicios de apoyo a la gestión financiera** de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
  - La prestación de los servicios de **administración electrónica y la contratación centralizada** en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
  - El **seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados** por los municipios de su provincia. Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- c) **Por último, existe un aumento de sus funciones de colaboración con la Administración estatal y autonómica:**
- A través de la colaboración con la Administración estatal y autonómica en la **coordinación y supervisión de servicios municipales en procesos de fusión** de municipios (artículo 13.5 LRBRL).

## 2. La incidencia de las nuevas competencias propias de las diputaciones provinciales en los pequeños municipios

En la nueva regulación de las competencias propias de las diputaciones provinciales destacan, sin lugar a dudas, **tres tareas que se encomiendan con tal carácter a las corporaciones provinciales**. Se trata de las competencias relacionadas con la administración electrónica, y en general con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, procedimientos administrativos electrónicos, etc., así como de las vinculadas con la contratación centralizada y, finalmente, su función de garante de la prestación de determinados servicios.

### ¿Cómo se configura la competencia propia provincial en materia de administración electrónica?

La Ley 11/2007 obliga a todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración local, a habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los

servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada. Desde la entrada en vigor de la citada Ley, la Administración local debe garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con los mismos.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, **se establecía un deber general de cooperación de las diputaciones provinciales con los municipios** que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no pudiesen desarrollar en grado suficiente el deber de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Esta situación ha variado notablemente, dado que entre las novedades incluidas en la reforma del régimen legal de las diputaciones provinciales llevada a cabo en 2013 es necesario destacar, por la importancia práctica que tiene, que **en la actualidad se configura como una competencia propia de la institución provincial «la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes».**

### **¿En qué medidas se puede traducir la competencia propia provincial en materia de administración electrónica?**

Las tareas que pueden llevarse a cabo en este específico ámbito por las diputaciones provinciales abarcan una **amplia gama de actuaciones**, entre las que podemos señalar las siguientes:

- Facilitar programas informáticos para la gestión de competencias municipales tales como padrón, gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua, basuras, etc.
- Facilitar a los ayuntamientos las herramientas informáticas necesarias para la implantación de la administración electrónica.
- Proveer de medios suficientes a los ayuntamientos para que puedan utilizar las tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos, la realización de trámites administrativos, encuestas y, en su caso, consultas ciudadanas.
- Proporcionar el establecimiento de portales web municipales en los que se inserten elementos específicos como sistemas de noticias inte-

grados con redes sociales, inclusión de videos integrada con el canal YouTube de cada municipio, inserción de mapas integrada con Google Maps, agenda de próximos eventos en el municipio, publicación de actas de pleno, etc.

Asimismo, relacionado con este contexto de la administración electrónica, lo cierto es que las diputaciones provinciales pueden prestar, como ya están haciendo algunas de ellas, a los municipios de su respectivo ámbito territorial determinados **servicios a través de la página web institucional de la corporación provincial**. Los servicios pueden abarcar aspectos tan variados como el acceso a bases de datos jurídicas, el suministro de información y acceso a las novedades legislativas de aplicación a las entidades locales, la publicación de información de subvenciones y ayudas que puedan tener incidencia directa en las competencias municipales, facilitar el acceso tanto a la formación *on line* de los empleados públicos municipales como a los informes y dictámenes elaborados por los servicios de asistencia a municipios, y, finalmente, a los formularios de los procedimientos más habituales, etc.

### **¿Cómo se articula la competencia propia provincial en materia de contratación centralizada?**

No cabe duda de que la contratación centralizada opera como un factor de racionalización de las estructuras administrativas, haciendo más eficaz y eficiente la actuación de las distintas Administraciones Públicas en la medida en que favorece las economías de escala en la contratación, por ejemplo, de suministros. En el caso de las diputaciones provinciales, la vigente legislación estatal en materia de contratación pública ya permitía que las competencias en materia de contratación en el caso de los municipios de menos de 5000 habitantes pudiesen ser ejercidas por aquellas, siempre que hubiese mediado un acuerdo del pleno provincial con el objeto de crear un órgano de contratación centralizada.

La novedad incorporada en este ámbito tras la reforma de la legislación básica de régimen local en 2013 consiste en que, en la actualidad, se configura como competencia propia provincial la **prestación del servicio de contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes**.

De este modo, sin perjuicio de que se requiera el correspondiente acuerdo plenario tal y como se deriva de la legislación estatal de contratos del sector público, la actuación provincial se extiende no solo a los municipios de menos de 5000 habitantes, sino también a los que no alcancen la cifra de 20 000 habitantes. En este

caso, la lógica parece indicar que los municipios interesados habrán de dirigirse a la respectiva diputación provincial a fin de formalizar la prestación de este servicio concreto.

Por lo demás, en este ámbito concreto, lo cierto es que los municipios pueden barajar diferentes posibilidades, puesto que no solo las diputaciones provinciales se configuran como centrales de contratación. Tras la reforma legal de 2013, las asociaciones de entidades locales de ámbito estatal y autonómico también pueden crear centrales de contratación, pudiendo las entidades locales asociadas a las mismas adherirse a tales centrales.

### ¿Cuáles son los casos de prestación sustitutoria de servicios?

Como una manifestación del carácter de la diputación como garante de la prestación integral de servicios municipales, tras la modificación legal del régimen local en 2013 se prevé que las diputaciones provinciales **asumirán la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes**, cuando estos no procedan a su prestación. Como puede apreciarse, no se trata de una asunción inmediata de competencias por parte de la diputación, sino que, con propiedad, **la actuación provincial solo se producirá cuando los municipios no presten tales servicios**.

## 3. La cooperación provincial

### ¿A través de qué organismo de la diputación se articula la cooperación provincial?

La cooperación provincial puede llevarse a cabo a través de **diferentes medios organizativos basados en instrumentos con personificación distinta a la de la propia diputación provincial o sin ella**. En el primer caso, el mecanismo más habitual es el consorcio, en la medida en que agrupa la acción cooperadora de los municipios y de las diputaciones en una determinada materia o servicio, y del que no vamos a ocuparnos aquí.

En el segundo caso aparecen **figuras organizativas no personificadas**. Se trata de instrumentos de cooperación que se concretan en organizaciones específicas de las diputaciones provinciales, con la única funcionalidad de realizar determinadas actividades de cooperación. Entre estas se encuentran habitualmente **los servicios provinciales que desarrollan actividades de asesoramiento y**

**asistencia a los municipios de forma específica y como única funcionalidad organizativa**, sin perjuicio de que los demás servicios provinciales la presten como una actividad más dentro de sus funciones materiales ordinarias y estrictamente provinciales.

Desde una perspectiva organizativa, las **posibilidades de las que disponen las diputaciones provinciales para diseñar este instrumento de cooperación son variadas**. De este modo, hay diputaciones que cuentan con un área de gobierno específica destinada a ejercer las funciones de cooperación y asistencia con los municipios de su provincia, al frente de la cual se encuentra un diputado provincial que asume la responsabilidad de su gestión. Mientras que, en otras ocasiones, se ha optado por hacer depender este instrumento de cooperación directamente de los servicios administrativos de la corporación provincial: en estos casos, el servicio de asistencia a municipios queda vinculado directamente a la secretaría general, la vicesecretaría general, o a la oficialía mayor de la institución provincial.

### ¿Cuáles son las funciones de cooperación provincial?

El artículo 36.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local enumera entre las competencias propias de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares la relativa a la **«asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión»**, añadiendo a continuación, como una especificación de esa función de cooperación que se atribuye al órgano provincial, la de **garantizar «en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención»**.

Además, como concreción de esas competencias propias de naturaleza asistencial y cooperativa, el artículo 36.2 de la propia Ley básica local especifica que corresponde a las diputaciones provinciales, por una parte, **garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos**, prestándoles apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas, y, por otra parte, **proporcionar soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión**, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.

Partiendo de estos antecedentes legales cabe afirmar que las funciones de cooperación provincial inciden sobre **cuatro planos de la actividad municipal** como

son el **jurídico**, el **técnico**, el **económico** y, por último, el **ejercicio de las funciones públicas**.

En la práctica, más allá del dato de su expreso reconocimiento por el derecho positivo, lo cierto es que cada una de las funciones de cooperación que corresponden a cada uno de los ámbitos de actividad se descompone, a su vez, en un **elevado número de actuaciones que pueden desempeñar las diputaciones provinciales a favor de los municipios**. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que **no existen reglas generales y uniformes para todas y cada una de las diputaciones provinciales**, puesto que aquí operan con toda su amplitud los **principios de autoorganización y de suficiencia financiera**, de manera que, respetando la legislación básica que puede existir en ámbitos como la contratación o el procedimiento administrativo, etc., es posible comprobar la **existencia de diferentes modelos organizativos de los servicios provinciales de asistencia a municipios, en función de las actividades y tareas que desarrollan**.

### **¿Cuáles son las medidas de cooperación jurídica que pueden adoptar las diputaciones provinciales?**

- La elaboración de informes y dictámenes jurídicos con relación a consultas planteadas por los municipios relativas a cuestiones de su competencia.
- La defensa en juicio de los bienes, derechos e intereses de los ayuntamientos de su respectiva provincia.

### **¿Cuáles son los instrumentos de cooperación técnica que desarrollan las diputaciones provinciales?**

- La realización de trabajos, estudios, procedimientos y expedientes de competencia municipal que coadyuven a mejorar el funcionamiento de los servicios municipales.
- La asistencia técnica en la redacción de disposiciones normativas como reglamentos y ordenanzas.
- La asistencia técnica a los municipios en materia de contratación.
- La elaboración de consultas, emisión de dictámenes e informes técnicos en relación con las obras, construcciones y servicios de la competencia o propiedad municipal.
- La redacción de proyectos técnicos, dirección y liquidación de obras o instalaciones, condicionado a los medios técnicos, humanos y económicos.

micos de que se disponga y previo estudio por el servicio de asistencia de su viabilidad.

- La asistencia técnica en materia de actividades clasificadas.
- La realización de tasaciones, valoraciones e informes técnicos relacionados con las mismas.
- El asesoramiento y asistencia técnica con relación al padrón municipal de habitantes y, en su caso, la gestión continua de los datos del mismo directamente por la diputación provincial en el caso de los municipios de menor capacidad técnica, económica y de gestión.
- La participación de personal propio de la diputación provincial en los tribunales o comisiones de valoración de pruebas selectivas y de provisión de puestos de trabajo, en aquellos casos en que los ayuntamientos carezcan de personal con titulación o cualificación suficiente para formar parte de los mismos.
- La solicitud de propuestas de designación de instructor y secretario en los expedientes disciplinarios que se incoen al personal del ayuntamiento, excepto para los funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- La publicación, por medios telemáticos, del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública, y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración, en el caso de municipios menores de 5000 habitantes.
- El apoyo en la tramitación de expedientes ante otros organismos públicos en materias de competencia municipal.

### **¿Cuáles son las funciones de cooperación económica que desempeñan las diputaciones provinciales?**

- La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo.
- La asistencia en la prestación de servicios de apoyo a la gestión financiera de municipios de menos de 20 000 habitantes.
- El asesoramiento económico-financiero mediante la contestación de consultas, comunicaciones, visitas informativas, redacción de informes, dictámenes, y, en su caso, de las propuestas de resolución pertinentes.
- El suministro de información acerca de cuantos asuntos les sean sometidos sobre la gestión económico-financiera de los ayuntamientos solicitantes.

- La formación y asesoramiento contable a los miembros y personal de las corporaciones locales.
- El asesoramiento en la implantación o modificación de tributos locales o precios públicos.
- El cálculo de la carga financiera a efectos de la concertación de operaciones de crédito.
- La emisión de un diagnóstico económico-financiero.
- La elaboración de un plan de saneamiento financiero.
- La realización de auditorías.

**¿En qué consiste la garantía de la prestación de las funciones propias de fe pública y asesoramiento legal preceptivo que se atribuye a las diputaciones provinciales?**

Finalmente, en cuanto a la **garantía de la prestación de las funciones propias de fe pública y asesoramiento legal preceptivo**, que ha sido objeto de una expresa referencia en la reforma legal del régimen local llevada a cabo en diciembre de 2013 para los municipios de menos de 1000 habitantes, hay que tener en cuenta que las diputaciones provinciales podrán prestar dicha asistencia por ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria del titular de la secretaría-intervención del municipio de que se trate, siempre que se acredite documentalmente haber agotado los diferentes sistemas prioritarios de provisión o sustitución previstos en el Real Decreto 1732/1994.

Esto es, la actuación provincial se llevará a cabo cuando no haya sido posible cubrir la vacante existente mediante su provisión por funcionario de carrera perteneciente a la subescala y categoría correspondiente –normalmente, se tratará de funcionarios pertenecientes a la subescala de secretaría-intervención– a través de nombramiento provisional, comisión de servicios, acumulación, o bien a través de la provisión por otra clase de funcionario mediante nombramiento accidental.

De este modo, con carácter general, los servicios de asistencia de las diputaciones provinciales, a través de la fórmula de las «comisiones circunstanciales» de habilitados nacionales de la subescala y categoría correspondiente, garantizan el ejercicio de las funciones reservadas, entendiendo por tales la asistencia a los órganos colegiados decisarios –pleno, junta de gobierno, en su caso, comisiones, etc.– y el asesoramiento legal preceptivo.

No obstante, la opción acabada de reseñar no agota todas las posibilidades, pues no faltan los supuestos en que se ha articulado un procedimiento complejo que cuenta,

entre sus trámites, con la necesaria colaboración de los colegios oficiales de secretarios, interventores y tesoreros de Administración local, a través de la vía convencional.

## 4. La coordinación provincial

### ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación de servicios mínimos obligatorios por las diputaciones provinciales?

Como consecuencia de la intensa reforma del régimen de las competencias de las diputaciones provinciales, llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, existe una expresa previsión legal de que, en los **municipios con población inferior a 20 000 habitantes, será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:**

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado.

Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

## ¿Cómo funciona el coste efectivo de los servicios en el ámbito de la coordinación por las diputaciones provinciales?

Como consecuencia de la reforma de la legislación estatal de régimen local llevada a cabo en diciembre de 2013, y configurada como una medida más de transparencia del funcionamiento de las Administraciones Públicas, se ha incorporado a la Ley de Bases de Régimen Local **la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales**, disponiendo su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación, circunstancia que –se argumenta por la instancia estatal– debe contribuir a una mejora de la eficiencia de la actividad de todas las entidades locales en el medio plazo.

En concreto, las características de la configuración legal del «coste efectivo de los servicios» pueden resumirse de la siguiente manera:

- Antes del día 1 de noviembre las entidades locales calcularán el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
- Para el cálculo del coste efectivo de los servicios se tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior.
- Los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios han sido desarrollados por la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, que distingue dos componentes:
  - Los costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio.
  - Los costes indirectos, determinados con arreglo a los criterios de imputación previstos en la propia Orden de 6 de noviembre de 2014.
- Todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

## ¿Cómo incide el «coste efectivo de los servicios» en la relación entre las diputaciones provinciales y los municipios de su ámbito territorial?

En cuanto a la aplicación del coste efectivo de los servicios, hay que señalar que la regulación del mismo guarda una estrecha relación con el fortalecimiento competencial de la diputación provincial promovido por la reforma legal de diciembre de 2013, que se manifiesta en las siguientes características:

- Como **competencia propia de las provincias**:
  - Se atribuye como competencia propia de las diputaciones provinciales el **seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios**. De este modo, en el caso de que la diputación detecte que los costes son superiores a los de los servicios prestados por ella, se abre la vía a la colaboración con los municipios a fin de alcanzar una gestión más eficiente que permita reducir dichos costes (*vid.* artículo 36.1.h LRBRL).
- En el supuesto de los **servicios mínimos obligatorios mencionados** en el artículo 26.2 para municipios de menos de 20 000 habitantes:
  - Cuando la diputación provincial asuma la prestación de los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos (artículo 26.2), **repercutirá el coste efectivo de los servicios a los municipios respectivos**.
  - Asimismo, cuando la diputación acredite, vía informe, que el municipio puede prestar los servicios a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la diputación, este podrá asumir la prestación del servicio.
- En la **planificación provincial**:
  - El plan provincial anual de cooperación a las obras y servicios que aprueban las diputaciones provinciales debe **contemplar obligatoriamente el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios**. Cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.
- Como presupuesto de la **gestión integrada o coordinada** de servicios:
  - Cuando la diputación acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10 % respecto al coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se incrementará en 0,04. De la aplicación de esta regla no se podrá

derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

➤ En la **actividad subvencional**:

- El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden someter sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

## 5. Los planes provinciales

### ¿Cuál es el objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal?

Se trata de colaborar en la dotación y mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos municipales. De este modo, en definitiva, se pretenden corregir los desequilibrios intermunicipales y territoriales, dotando de contenido material a la garantía de la actividad provincial relacionada con la solidaridad y equilibrio territorial.

Cumplen, pues, la función de **garantizar unos mínimos en la prestación de servicios públicos municipales, y corregir los desequilibrios** existentes en los municipios más desfavorecidos, todo ello con el objeto de asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios públicos más elementales, y la mayor eficacia y economía en su prestación; así, el alumbrado, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de vías públicas y las construcciones deportivas suelen ser típicas áreas de actuación de estos planes.

### ¿Quiénes pueden ser beneficiarios de las subvenciones?

Se trata de las diputaciones provinciales, los cabildos y consejos insulares y, por último, las comunidades autónomas uniprovinciales.

### ¿Cuál es la cuantía de la subvención estatal de estos planes?

La subvención que corresponde financiar al Estado puede llegar a alcanzar diferente porcentaje del total en función de la actividad que se trate de subvencionar. De este modo, se pueden establecer los siguientes supuestos:

- Cuando se trate de obras y servicios de carácter obligatorio previstos en el artículo 26.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen

Local, tales como abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas, etc., podrá alcanzar el 50 por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan.

- Cuando se trate de obras y servicios que, sin ser obligatorios, sean de competencia municipal de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, como equipamientos culturales, instalaciones deportivas, casas consistoriales, etc., podrá alcanzar el 40 por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan.
- Cuando se trate de obras de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales, podrá alcanzar hasta el 50 por ciento del importe del presupuesto consignado en el plan.

Los porcentajes indicados en los dos primeros párrafos anteriores podrán incrementarse hasta el 60 y 50 por ciento respectivamente, cuando las obras y servicios sean de carácter supramunicipal.

#### **¿Cuándo ha de aprobarse el plan y cuál es su plazo de presentación?**

Las diputaciones provinciales tienen que aprobar los planes, y han de remitirlos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hasta el 31 de marzo del año correspondiente al plan.

#### **¿Cuáles son las novedades con relación al contenido de los planes provinciales?**

A partir de la reforma operada en la legislación estatal de régimen local en diciembre de 2013, la novedad más significativa de este tipo de planes consiste en que deberán contener una **memoria justificativa de sus fines y de los criterios de distribución de los fondos**, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, y entre los que **estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios**. De modo que, cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir aquellos costes efectivos municipales.

## **6. La actividad provincial en la legislatura 2015-2019**

La legislatura que comienza en el mes de mayo de 2015 será la primera en que se desplegarán todas las previsiones legales relacionadas con las nuevas funciones

de las diputaciones provinciales, tras la reforma del régimen local llevada a cabo en diciembre de 2013 –nuevas competencias propias, coordinación en la prestación de servicios, coste efectivo de los servicios, etc.–.

Esta circunstancia abre a las diputaciones unas posibilidades de diseñar y planificar actuaciones provinciales a favor de los municipios de menor población de su respectivo ámbito territorial inéditas hasta la fecha. De la capacidad innovadora de las instituciones provinciales a la hora de trasladar los diferentes mandatos legales a la práctica administrativa diaria, en suma, van a depender tanto la garantía de equilibrio y solidaridad interterritorial de los municipios como la legitimación de las propias instituciones provinciales.



## Guía del concejal

En el mismo momento en que desde la *Fundación Democracia y Gobierno Local* decidimos elaborar la presente **Guía del concejal**, tuvimos algunas cosas claras, y, entre ellas, que debía tratarse de un documento eminentemente práctico y útil para quienes eran sus principales destinatarios: los concejales electos que iban a asumir la responsabilidad de gobierno u oposición en los miles de ayuntamientos de toda España. Había que huir, por tanto, del «academicismo», y centrarse en la «funcionalidad».

El reto estaba en poner en práctica un ejercicio de empatía. Había que situarse en la piel de un «concejal tipo», sin específicos conocimientos técnicos, que afronta con buen ánimo su tarea, deseoso de poner en práctica sus ideas o compromisos, pero que, al mismo tiempo, comienza a plantearse dudas o cuestiones sobre la organización y funcionamiento de la institución, el personal que presta sus servicios en ella, la legalidad de los contratos, la compleja ordenación urbanística, las competencias, el presupuesto y la hacienda local, etc. Con esta Guía perseguimos resolver, de manera breve, clara y sencilla, aquellas dudas que previsiblemente a cualquier «concejal tipo» puedan surgirle en el ejercicio cotidiano de su función.

La sistemática de la Guía responde a una clasificación material en la que se encuadran la mayor parte de las cuestiones que hay que afrontar en la gestión municipal, desde las internas a la propia organización y su funcionamiento, pasando por las que tienen que ver con el personal, funcional o laboral, que presta servicios en ella, la contratación, el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente, los bienes de las entidades locales, los servicios públicos locales y la economía, la hacienda pública y los presupuestos, hasta llegar a las diputaciones provinciales, que, sobre todo en el caso de los pequeños y medianos municipios, cumplen un papel de asistencia y cooperación esencial para los mismos.

En este comienzo de una nueva etapa del municipalismo español, la *Fundación* quiere contribuir por medio de esta **Guía del concejal** a facilitar la actividad de quienes ostentan la alta responsabilidad de representarnos en el nivel de gobierno y administración que se ocupa de la gestión de las cuestiones que nos son más cercanas. Confiamos en que así sea.

