

Manual del Alcalde

INDICE

INTRODUCCION

I) EL REGIMEN LOCAL ESPAÑOL

- A) REFERENCIAS HISTORICAS
- B) EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES
- C) LA AUTONOMIA LOCAL
- D) RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

II) TIPOS DE ENTIDADES LOCALES

A) ASPECTOS GENERALES

B) EL MUNICIPIO

- a) Concepto
- b) Elementos
 - 1.- El Territorio
 - a) Concepto
 - b) Alteración de términos municipales
 - b'.1) Incorporación de municipios.
 - b'.2) Fusión de municipios a fin de constituir uno nuevo
 - b'.3) Segregación de municipios.
 - 2.- La Población
 - 3.-La Organización
- c) Las Competencias Municipales
- d) Regímenes Especiales

C) LA PROVINCIA

- a) Concepto
- b) Elementos
 - 1.- El Territorio
 - 2.- La Población
 - 3.-La Organización
- c) Las Competencias Provinciales; en especial, los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios municipales

D) OTROS ENTES LOCALES: Comarcas, Areas Metropolitanas, Mancomunidades y Entidades Locales Menores.

III) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

- A) INTRODUCCION
- B) ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL
 - a) Clases de órganos
 - b) El Alcalde
 - 1.- Concepto
 - 2.- La elección del Alcalde:
 - a) Elección
 - b) Duración del cargo y moción de censura
 - c) Vacantes
 - 3.- Atribuciones
 - 4.- Delegaciones de atribuciones
 - c) Los Tenientes de Alcalde
 - d) El Pleno Municipal
 - 1.- Concepto
 - 2.- Atribuciones
 - e) La Comisión de Gobierno
 - f) Órganos Municipales Complementarios
 - 1.- Comisiones Informativas
 - 2.- Comisión Especial de Cuentas
 - 3.- Juntas Municipales de Distrito
- C) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
 - a) Aspectos generales
 - b) Número de Concejales a designar y elección:
 - 1.- Número de Concejales
 - 2.- Elección de Concejales
 - c) Causas de Inelegibilidad e Incompatibilidad
 - d) Duración del mandato
 - e) Adquisición de la condición de Concejales
 - f) Derechos y Deberes de los Concejales
 - 1.- Deberes de los Concejales en el ejercicio de su cargo
 - a) Derechos a recibir honores y distinciones
 - b) Derecho a asistir a las sesiones
 - c) Derecho al mantenimiento del puesto de trabajo
 - d) Derechos económicos
 - 2.- Deberes de los Concejales en el ejercicio de su cargo
 - a) Deber de declarar sus bienes y actividades privadas
 - b) Deber de asistencia
 - c) Deber de comunicar las ausencias al Alcalde
 - d) Deber de guardar reserva
 - g) Pérdida de la condición de Concejales
 - h) Responsabilidad
- D) FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES LOCALES
 - a) Consideraciones generales
 - 1.- Concepto
 - 2.- Clases de sesiones en el ámbito de las Entidades Locales
 - b) Sesiones en el Pleno Municipal
 - 1.- Sesión de constitución
 - 2.- Clases de sesiones por su periodicidad
 - a) Ordinarias
 - b) Extraordinarias
 - c) Extraordinarias urgentes
 - 3.- Clases de sesiones por su publicidad
 - a) Sesiones plenarias públicas

Manual de Régimen Local

- b) Sesiones plenarias secretas
- c) Requisitos previos a la celebración de las sesiones del Pleno Municipal
 - 1.- Convocatoria
 - 2.- Orden del día
 - 3.- Requisitos de celebración de las sesiones
 - a) Lugar de celebración
 - b) Tiempo
 - c) Colocación en el salón de sesiones
 - d) Quorum de válida constitución y celebración de sesiones
 - 4.- Policía de sesiones
- d) Desarrollo de las sesiones del Pleno Municipal
 - 1.- Apertura
 - 2.- Aprobación del Acta de la Sesión anterior
 - 3.- Debates
 - a) Concepto
 - b) Orden de los debates
 - c) Facultades del Alcalde para la alteración del orden de los temas de debate
 - d) Procedimiento para el debate de asuntos no incluidos en el orden del día
 - e) Intervenciones en los debates y formas que pueden revestir las intervenciones de los miembros de la Corporación:
 - e'-1) Dictamen
 - e'-2) Proposición
 - e'-3) Moción
 - e'-4) Voto particular
 - e'-5) Enmienda
 - e'-6) Ruego
 - e'-7) Pregunta
 - f) Votaciones. Concepto y clases de votaciones
 - f'-1) Por la mayoría exigida
 - f'-2) Por la forma de la votación
 - g) Terminación de las Sesiones Plenarias
 - g'-1) Ruegos y preguntas
 - g'-2) Levantamiento de la sesión
 - g'-3) Intervención ulterior del público asistente
 - h) Las actas de las Sesiones Plenarias
 - e) Funcionamiento de las Comisiones de Gobierno
 - 1) Convocatoria y periodicidad
 - 2) Características
 - f) Funcionamiento de las Comisiones Informativas

IV) PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

- A) ASPECTOS GENERALES Y REGULACION LEGAL
- B) EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES
 - a) Concepto
 - b) Clases
 - 1.- Funcionarios de carrera:
 - a) Funcionarios de habilitación nacional
 - b) Otros funcionarios
 - 2.- Personal eventual
 - 3.- Personal laboral
 - c) Funciones reservadas a los funcionarios y al personal laboral:
 - 1.- Funciones reservadas a los funcionarios. Especial consideración de las reservadas a los funcionarios de habilitación nacional

Manual de Régimen Local

- 2.- Funciones del personal laboral
- d) Selección y Formación:
 - 1.- Conceptos básicos
 - 2.- Funcionarios de habilitación nacional
 - 3.- Otros funcionarios
 - 4.- Personal laboral
- e) Derechos y Deberes:
 - 1.- Derechos
 - a) Derechos generales
 - b) Derechos económicos
 - 2.- Deberes
- f) Situaciones
- g) Régimen disciplinario

V) CONTRATACION LOCAL

- A) FUENTES Y CLASES
- B) LOS SUJETOS Y EL OBJETO
- C) EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION Y LA SELECCION DEL CONTRATISTA
- D) BREVE ANALISIS DE LOS CONTRATOS PUBLICOS DE LAS ENTIDADES LOCALES: OBRAS, SERVICIOS PUBLICOS Y CONTRATOS MENORES. OTROS CONTRATOS. DEL SUMINISTRO.

VI) HACIENDAS LOCALES

- I) *HACIENDAS LOCALES*
 - A) INTRODUCCION
 - a) Conceptos generales
 - b) Potestad tributaria de los Entes Locales
 - B) RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES
 - a) Enumeración de los recursos
 - b) Descripción de los recursos locales
 - 1.- Ingresos de Derecho Privado
 - 2.- Tributos propios
 - a) Tasas
 - b) Contribuciones especiales
 - c) Impuestos y recargos
 - 3.- Participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas
 - 4.- Subvenciones
 - 5.- Precios públicos
 - 6.- Operaciones de crédito
 - 7.- Productos de multas y sanciones
 - C) IMPUESTOS MUNICIPALES
 - a) Impuestos sobre Bienes Inmuebles
 - b) Impuestos sobre Actividades Económicas
 - c) Impuestos sobre Instalaciones, Construcciones y Obras
 - d) Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica
 - e) Impuestos sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Manual de Régimen Local

II) *PRESUPUESTOS LOCALES*

- a) Concepto
- b) Principios presupuestarios locales
- c) Estructura presupuestaria y contenido
- d) Trámites de aprobación del presupuesto

VII) BIENES MUNICIPALES

A) INTRODUCCION

B) CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS BIENES MUNICIPALES

- a) Concepto
- b) Clases de bienes municipales
 - 1.- Bienes de dominio público: de uso y de servicio público
 - 2.- Bienes comunales
 - 3.- Bienes patrimoniales

C) OBLIGACIONES MUNICIPALES: Inventario, Registro y Defensa de los bienes

D) DISFRUTE Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES MUNICIPALES

- a) Utilización de bienes de dominio público
 - 1.- Uso común
 - a'-1) Uso común general
 - b'-2) Uso común especial
 - 2.- Uso privativo
 - 3.- Uso normal
- b) Utilización de los bienes patrimoniales de propios
- c) Aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales

E) PRERROGATIVAS DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO A SUS BIENES

- a) Introducción
- b) Descripción de las diversas prerrogativas y potestades del municipio con respecto a sus bienes
 - 1.- Potestad de investigación
 - 2.- Potestad de deslinde
 - 3.- Potestad de recuperación de oficio
 - 4.- Potestad de desahucio

VIII) LA INTERVENCION EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS Y LA PRESTACION DE SERVICIOS

A) INTRODUCCION

B) PRINCIPIOS

C) MEDIOS: EN ESPECIAL LAS LICENCIAS Y LAS SUBVENCIONES:

- a) Ordenanzas y Bandos
- b) Licencias
- c) Ordenes individuales
- d) Las medidas de fomento, en especial las subvenciones

D) LA PRESTACION DE SERVICIOS

- a) Concepto

Manual de Régimen Local

- b) El ejercicio de la actividad económica
- c) Las potestades de la Administración Local en relación con sus servicios
- d) Las formas de gestión:
 - a) Gestión por la propia Entidad Local
 - 1.- Sin organización especializada
 - 2.- Con organización especializada
 - 3.- Gestión mediante la creación de organismos autónomos
 - 4.- Gestión mediante sociedad de capital íntegramente público
 - b) Gestión indirecta
 - 1.- La concesión de servicios públicos
 - 2.- La gestión interesada
 - 3.- El concierto
 - 4.- El arrendamiento
 - 5.- La sociedad mixta
 - 6.- Los consorcios

IX) URBANISMO

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

BOE	Boletín Oficial del Estado	
CC.AA.	Comunidades Autónomas	
CE	Constitución Española	
LBRL-LRBRL	Ley de Bases de Régimen Local	
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas	
LHL	Ley de Haciendas Locales	
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General	
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	
LS	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	
OM	Orden Ministerial	
PGM	Plan General Municipal	
RB	Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales	
RD-L/RD	Real Decreto-Ley/Real Decreto	
ROF	Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales	Locales
RPDT	Reglamento de Población y Demarcación Territorial	
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales	
STS	Sentencia del Tribunal Supremo	
SU	Suelo Urbano	
SUble	Suelo Urbanizable	
TC/STC	Tribunal Constitucional / Sentencia del Tribunal Constitucional	
TRRL/TR	Texto Refundido de Régimen Local	

I

EL REGIMEN LOCAL ESPAÑOL

A) REFERENCIAS HISTORICAS

Se suele establecer la época de la Constitución de Cádiz (1808) como aquella en que, por influencia francesa, las Entidades locales se consideran ya como instancias de organización territorial y exigidas para la gestión de actividades públicas.

Con la Constitución de Cádiz, el territorio nacional se divide en provincias, y éstas en municipios; a los cuales se les dota de una estructura orgánica:

- Asamblea electiva (Diputación Provincial y Ayuntamiento), con funciones de gestión de lo que, en aquella época, se denominaba “lo económico” (es decir, actividades de fomento o de carácter prestacional).
- Un órgano unipersonal que los presidía: Jefe Superior en la provincia y Alcalde en el municipio. Les correspondía el «gobierno político», que casi se refería exclusivamente al orden público. Por ello, se les consideraba órganos estatales.

A partir de entonces, en los siglos XIX y XX, la importante –tanto en número como en calidad– legislación local española se moverá en torno a tres cuestiones:

- Considerar a municipios y provincias como entidades locales, reconociéndoles cierta autonomía, o como instancias del Estado.
- Establecer como fórmulas de determinación del Alcalde la elección popular o la designación gubernativa, con las facultades de destitución correspondientes.
- Establecer un régimen de autonomía local o, por el contrario, reconocer un conjunto de amplios poderes estatales de dirección y tutela sobre la actividad municipal y provincial (autorizaciones, suspensión de actos, etc.).

Su regulación jurídica, en el siglo XX hasta la actual Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y, en particular, desde la Ley de Régimen Local de 1955, se ha caracterizado por el «parqueo legislativo», debido a causas políticas, bien conocidas.

En efecto, el sistema de la Ley de 1955 y de sus Reglamentos de desarrollo, que implicaba una fuerte intervención estatal tanto en la designación de los

Alcaldes como en las técnicas de tutela previstas, se continuó con la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975, articulada posteriormente en materia de ingresos y de función pública.

El comienzo de la etapa de transición política afecta de forma importante a la Administración Local, provocando muchos cambios normativos. El proceso se inicia con la Ley de Elecciones Locales, de 17 de julio de 1978 y con la derogación de la Ley de 1975 citada, por la Ley de 7 de octubre de 1978.

La Constitución de 1978 incluye las Entidades locales dentro de la Estructura territorial del Estado, como escalón territorial inferior, tras el Estado mismo y de las Comunidades Autónomas, al señalar el artículo 137 que:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en la Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas éstas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Se inicia así una nueva etapa histórica, que culminará en la actual Ley de Bases de Régimen Local de 1985, reconociéndose a las Administraciones locales su carácter de entidades o entes territoriales y su autonomía.

Estas dos características de la «nueva» Administración local obligó apresuradamente a adaptar la normativa local anterior a la Constitución; y, así, mediante el Real-Decreto Ley 3/1981, de 16 de enero, que se convertiría en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, se desmontaron los sistemas de tutelas del Estado sobre las Entidades locales, previstos en la legislación anterior.

Por otra parte, la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, declaró inconstitucional varios preceptos de la legislación local preconstitucional; complicando, aún más, el sistema normativo.

Esta confusión legislativa, junto a la necesidad de desarrollar y cumplir la Constitución, obligó a elaborar un nuevo sistema normativo de la Administración Local.

B) EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES

Por «Administración Local» se entiende aquellas entidades con personalidad jurídica pública que cuentan con una organización peculiar, un territorio y unos órganos propios para el cumplimiento de unos fines y la defensa de unos intereses comunes, localizados en el ámbito de un territorio.

Estas entidades distintas del Estado y de las Comunidades Autónomas constituyen lo que se denomina “Administración Local”:

La Constitución consagra tres principios fundamentales en relación con la Administración Local:

- 1) La autonomía de las Entidades Locales para la gestión de sus intereses.
- 2) El carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones.
- 3) La suficiencia de las Haciendas Locales.

El artículo 137 de la Constitución establece, como ya hemos destacado, que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas»; y precisa de forma inequívoca que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»; autonomía que se reconoce en otros preceptos.

En efecto, el artículo 140 «garantiza la autonomía de los Municipios» estableciendo, además, que los mismos «gozarán de personalidad jurídica plena».

Con un sentido y alcance similares, el artículo 141 configura la provincia como una «Entidad Local con personalidad jurídica propia», y atribuye su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones.

Desde una óptica diferente, nuestra Constitución sanciona el carácter democrático y representativo de las Corporaciones Locales en primer término; el artículo 140 dispone que «los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto».

Y, más adelante, puntualiza que los Alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos.

Aunque de manera menos explícita, el artículo 141.2 del Texto Constitucional también señala el carácter representativo de las Diputaciones como órgano de gobierno y administración de las provincias.

Por último, la Constitución establece en su artículo 142 que «las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuya a las Corporaciones respectivas» y que «se nutrirán fundamentalmente de tributos propios, de la participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Naturalmente, este trascendental principio de suficiencia financiera constituye la auténtica garantía para la existencia de una real autonomía local.

De acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por «bases» hay que entender, con el Tribunal Constitucional, «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado» (Sentencia de 7 de abril de 1983).

Este es, justamente, el título constitucional que al Estado ha permitido trazar un nuevo sistema de Administración local acomodado a los artículos 137, 140 y 141 CE, y cuya diferencia con el sistema anterior resulta bien patente: de un Código minucioso y detallado se ha pasado a una regulación de poco más de un centenar de artículos, cuyo desarrollo constituye un tarea en la que la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas debe completar aquella regulación básica.

En efecto, de acuerdo con dicho artículo 149.1.18ª CE, el Estado elaboró el nuevo sistema normativo de la Administración Local constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de abril y 11 de junio), 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 (BOE de 22 y 23 de abril), dictado de acuerdo con la Disposición Final 1ª, LBRL, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre).

Además, a nivel estatal, tales leyes se han desarrollado por varios Reglamentos, que, de acuerdo con la Constitución y la propia LBRL, poseen eficacia supletoria de las normas que dicten las Comunidades Autónomas y las propias Entidades Locales. Tales Reglamentos son el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, BOE de 7 de julio), el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, BOE de 14 de agosto) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, BOE de 22 de diciembre).

La complejidad de este nuevo marco normativo local, provocado por la nueva estructura territorial del Estado, en el que hay normas estatales, autonómicas y de las propias entidades locales, obligó a incorporar a la LBRL un artículo 5, sobre el sistema de fuentes del Derecho Local, que fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, por ser una norma meramente interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad.

C) LA AUTONOMIA LOCAL

La Constitución, como hemos señalado, diseñó un nuevo modelo de Estado, de naturaleza compleja y claramente descentralizado políticamente.

Así, de acuerdo con los artículos 2 y 137 CE, el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El hecho de que el artículo 137 CE proclame con la misma intensidad la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas propició interpretaciones de la autonomía local que la hacían comparable a la de éstas últimas, debido a la evidente trascendencia política de la actividad local.

Lo cierto es que, como ha tenido ocasión de poner de relieve el Tribunal Constitucional, se trata de niveles cualitativamente distintos de autonomía. En efecto, tal como señalara las STC 4/1981, de 2 de febrero, y 25/1981, de 14 de julio, «en el caso de las Comunidades Autónomas (...), gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política»; potestades de las que no gozan los Entes locales.

La definición del contenido y alcance del principio de autonomía y su concreción en el ámbito local parte, en nuestro Derecho local, de una reelaboración doctrinal de la teoría alemana, y acogida por nuestro Tribunal Constitucional y por la Ley de Bases del Régimen Local. Asimismo, se acoge en la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, BOE de 24 de febrero de 1989).

El concepto de «autonomía» hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al servicio de una decisión vertical del poder, descargando de funciones y tareas a las instancias superiores, y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el poder público.

Pero esta «autonomía» no sólo es reconocida, o acogida, por los textos señalados, sino que se garantizan a los Entes locales.

Esta «garantía institucional de la autonomía local» tiene por objeto asegurar una imagen reconocible desde el punto de vista sociológico e histórico de los Entes locales, preservando su núcleo esencial, al ser elementos estructurales indispensables del orden constitucional.

La autonomía local tiene un contenido diverso, integrado por los siguientes elementos más destacables:

- Un contenido subjetivo, en la medida en que el Municipio, la Provincia y la Isla, en cuanto poderes públicos, gestionan sus respectivos intereses;
- Un contenido objetivo, que se traduce en el reconocimiento a éstos Entes locales de un ámbito competencial propio, como veremos;
- Un aspecto institucional, al garantizarse la existencia de la institución municipal en cuanto tal; y
- Un contenido financiero, de autosuficiencia económica; lo cual no implica, sin embargo, que tales recursos sean, siempre y en todo momento, propios del Ente local.

No obstante, el aspecto central del concepto de «autonomía local», y de su garantía, junto al financiero, es el del régimen competencial.

D) RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

La coexistencia en el mismo territorio de diversos Entes Públicos dotados de autonomía y con capacidad de actuación, trae consigo la necesidad de arbitrar mecanismos e instrumentos que relacionen a dichos Entes, a fin de cumplir los principios constitucionales relativos a la estructura territorial del Estado (previstos en los artículos 2 y 103 CE, y 3 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, BOE del 27).

La LBRL dedica los capítulos II y III del Título IV a regular las relaciones entre las Administraciones locales y las Entidades superiores —Estado y Comunidades Autónomas— (artículos 55 a 68); preceptos de aplicación preferente, constituyendo la LRJ-PAC el régimen supletorio (artículo 9 LRJ-PAC).

El artículo 55 LBRL, siguiendo las referencias más generales del artículo 10.1º LBRL, establece los principios que rigen estas relaciones:

- Respeto a las competencias de las restantes Administraciones Públicas.
- Ponderar, en la actuación propia, el interés público y el encomendado a otras Administraciones.
- Facilitar, a las otras Administraciones, la información sobre su gestión; y
- Prestar la cooperación y asistencia a éstas otras Administraciones (colaboración que, según la STC 18/1982, de 4 de mayo, constituye un deber que no es necesario justificar en preceptos concretos).

La LBRL recoge diversos instrumentos de cooperación (convenios y consorcios, artículo 57); de colaboración (órganos consultivos —artículo 5—, siendo la Comisión Nacional de Administración Local, regulada por Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero, BOE del 14, el órgano más importante); de planificación, programación, y coordinación (artículos 59 sobre sistemas de planificación y programación, y 62, sobre procedimientos mixtos o conjuntos).

Para terminar, la LBRL regula las relaciones de conflicto y control sobre las Entidades locales, partiendo de la judicialización del sistema de control (así, el

artículo 65 LBRL prevé que la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas, si consideran que un acto o un acuerdo de alguna Entidad Local vulnera el ordenamiento jurídico, requerirán a la misma que lo anule; requerimiento que ha de ser motivado, y formularse a los 15 días hábiles desde la comunicación del acuerdo local; no obstante, se prevé que tanto la Administración del Estado como las Comunidades Autónomas puedan impugnar el acto o el acuerdo local ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bien directamente al recibir la comunicación del acto o acuerdo, o bien transcurrido el plazo señalado) y previendo la suspensión de los actos locales (así, el artículo 66 prevé que, los actos y acuerdos locales que interfieran o menoscaben las competencias estatales o autonómicas, puedan ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin necesidad de requerimiento, por dichas administraciones; siendo posible que éstas, en la impugnación del acto local, soliciten la suspensión de los mismos, decidiendo el Tribunal; y el artículo 67 LBRL prevé la suspensión automática de los actos y acuerdos locales que atenten gravemente contra el interés general de España, por el Delegado de Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, debiendo, posteriormente, ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y, en particular, la disolución de órganos de las Corporaciones locales (en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, suponiendo el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales; disolución que lleva a cabo, mediante Real Decreto, el Consejo de Ministros, con conocimiento del Gobierno Autonómico correspondiente y acuerdo favorable del Senado; posteriormente se aplica la legislación electoral) y la sustitución de las Entidades locales por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas (cuando las Corporaciones Locales incumplan las obligaciones impuestas directamente por la Ley, de tal forma que afecten a las competencias estatales o autonómicas, siempre que existiese cobertura económica, previo el recuerdo de ese cumplimiento y transcurrido el plazo de un mes desde el mismo, art. 60 LBRL). Tales controles son siempre de legalidad, respecto a la actuación de las Corporaciones locales, y no respecto a la oportunidad de las mismas, por ser contrario a la autonomía local.

II

TIPOS DE ENTIDADES LOCALES

A) ASPECTOS GENERALES

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de entidades, no obstante el principio de uniformidad que caracterizó al régimen local español, desde la Constitución de Cádiz, por influencia del régimen local que nace en la Revolución Francesa.

Sin embargo, hoy día nuestro régimen local se caracteriza por la diversidad, propiciada por la nueva estructura territorial del Estado.

Son Entidades locales territoriales (artículo 3- LBRL):

- 1) El Municipio.
- 2) La Provincia.
- 3) La Isla, en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales las siguientes:

- 1) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.
- 2) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- 2) Las Áreas Metropolitanas.
- 4) Las Mancomunidades de Municipios.

Esta distinción constituye una novedad legislativa, pero no lo es en el aspecto teórico, procedente de la doctrina alemana, y se centra, en síntesis, en los siguientes rasgos:

- En las personas jurídico-públicas territoriales, el territorio es el elemento esencial, presupuesto físico de su existencia; nacen con generalidad de fines, pues, en principio, nada de lo que ocurre en su territorio les es indiferente; esta universalidad de fines explica que aparezcan revestidas de la gama completa de las potestades administrativas, que extienden su esfera de poderes sobre la totalidad de

los habitantes de su territorio y que tengan una genérica capacidad jurídico-privada lo más amplia posible, en todo lo que resulte compatible con su naturaleza; consecuencia de todo ello, constituyen un número cerrado, de expresa creación legal en cuanto a su denominación y características. Así se prevén, como hemos visto, en el artículo 3-LBRL, en relación con el artículo 4-LBRL.

- Las características de los entes no territoriales, por contraste, serán las opuestas: el territorio no es en ellas elemento esencial, sino mera delimitación del ámbito espacial para el ejercicio de sus competencias; nacen al servicio de un ente territorial, para el cumplimiento de finalidades específicas, por lo que sólo se les dota de aquellas potestades administrativas y de la capacidad jurídico-privada que resulten indispensables para ello y limitan sus poderes a un sector determinado de quienes habitan en el territorio de su demarcación.

De acuerdo con lo señalado, podemos establecer el siguiente esquema de clasificación de las Entidades Locales:

1.- Corporaciones locales:

* Entidades territoriales por naturaleza:

- Municipios.
- Provincias.
- Islas.

* Entidades de base territorial, en función de lo que disponga la legislación autonómica:

- Entidades de ámbito territorial inferior al municipal.
- Comarcas.
- Áreas Metropolitanas.

* Entidades no territoriales:

- Mancomunidades voluntarias.
- Asocios, Señoríos y más formas tradicionales.
- Otras Agrupaciones.
- Consorcios con naturaleza de Ente local.

2.- Personas jurídicas vinculadas a la Administración Local:

- Consorcios sin naturaleza de Ente local.

- Asociaciones de entes locales para la defensa y gestión de sus intereses.
- Asociaciones de vecinos.
- Corporaciones de Derecho Administrativo (Entidades Urbanísticas).
- Organismos autónomos locales (fundación pública del servicio).
- Sociedades mercantiles de propiedad de un Ente local.
- Fundaciones privadas de patronato local.

B) EL MUNICIPIO

a) CONCEPTO.-

El Municipio está integrado por una comunidad de personas, situadas en un mismo ámbito territorial, las cuales satisfacen las necesidades originadas por la vida social y las relaciones de vecindad.

En el Municipio se pueden considerar tres aspectos, que, como veremos, son sus elementos esenciales: *el personal* (la *población*), por el cual los Municipios están constituidos por un conjunto de personas; *el territorial*, por el cual el Municipio está delimitado por aquella parte del territorio nacional que constituye el ámbito espacial al que extiende sus potestades; y *la finalidad* (las *competencias*), por el cual el Municipio es una entidad de carácter total, es decir, los fines que pretende cumplir responden a las necesidades generales del mismo.

Su regulación se encuentra, esencialmente, en el Título II- LBRL (artículo 11 a 30) y en el Título I-TRRL (artículo 2 a 24); debiéndose tener en cuenta los Reglamentos correspondientes.

b) ELEMENTOS.-

El Municipio es la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado, y goza de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

El municipio cuenta con una serie de elementos sin los cuales no existiría como institución.

Estos elementos esenciales e imprescindibles para la existencia del municipio son los siguientes (artículo 11-LBRL):

- El territorio.
- La población, y
- La organización.

1.- EL TERRITORIO.-

a) Concepto.-

Su concepto lo encontramos en los artículos 12 a 14- LBRL, según la redacción dada por Ley 4/1996, de 10 de enero (BOE del 12), en los artículos 2 - 11-TRRL y en los artículos 1 a 30 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial; debiéndose tener en cuenta la Legislación de las Comunidades Autónomas.

Podemos definir el «término municipal» como el territorio o porción de superficie terrestre en que ejerce sus competencias el Ayuntamiento. Superficie en la que se asienta la población - en uno o varios núcleos de población -, en la que radica la riqueza y los demás medios económicos, o de otro tipo, para el cumplimiento de los fines del municipio y en la que se establece la organización como elemento estructural, que da componente jurídico a la entidad local.

El ejercicio de las competencias sobre el territorio no implica a favor del Ayuntamiento respectivo, un derecho de propiedad de las tierras, sino un elemento esencial de la constitución del Municipio, que permite permanecer a sus habitantes y proporcionarles los medios de organización y riqueza indispensables para la existencia del Municipio. La STS de 22 de octubre de 1985 declara que el término municipal

delimita el ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus competencias.

De acuerdo con el TRRL, cada Municipio pertenecerá únicamente a una sola Provincia.

b) Alteración de términos municipales.

El territorio de los Municipios puede sufrir cambios, debido a muy diversas circunstancias, cambios y alteraciones que tienen como límite la imposibilidad de modificar los límites provinciales.

Los casos previstos de alteración de términos municipales son:

b'-1) Incorporación de municipios.

La incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes podrá acordarse cuando existan necesidades o conveniencia económica o administrativa, o lo imponga la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. La incorporación implicará la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada, a todos los efectos, la personalidad de los municipios incorporados.

Los motivos a que obedezca el acuerdo de incorporación deberán constar en el expediente que se instruya a tal efecto.

b'-2) Fusión de municipios limítrofes a fin de constituir uno nuevo.

La fusión podrá realizarse cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando, separadamente, carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la Ley;
- Cuando, como consecuencia del desarrollo urbanístico, se confundan sus núcleos urbanos, sin que constituyan elementos de unión a este efecto los parques,

jardines, paseos, avenidas, campos de deporte y zonas residenciales que pudieran existir entre aquéllos; o

- Cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Esta parece ser la alteración más deseable por el legislador, por lo que el artículo 5.2º RPDT repite lo dispuesto por el 13.3º de la Ley Básica, en el sentido de permitir al Estado el establecimiento de medidas de fomento a la fusión de municipios.

En caso de fusión de municipios, cesan todos los Alcaldes y Concejales y habrá de designarse una Comisión gestora; a diferencia del caso de incorporación en el que sólo cesan los alcaldes y Concejales de los municipios incorporados.

Uno de los problemas fundamentales y más graves que padece la Administración local española es la existencia de un considerable número de pequeños municipios que carecen de medios económicos y materiales suficientes para prestar los servicios que se les atribuyen.

Es por ello por lo que la legislación, no sólo en España sino también en otros países, ha procurado solucionar la situación creada por una doble vía: mediante la supresión de municipios por vía legal, o mediante la articulación de medidas legales de diverso orden que se proyecten sobre el fomento de las fusiones voluntarias de los municipios que por sí solos tengan escasa capacidad de gestión.

b´-3) Segregación de municipios.

Podrán constituirse nuevos municipios mediante la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas y otros análogos.

Será necesario que los nuevos municipios reúnan las condiciones previstas en el artículo 3-RPDT, y que los municipios de los que se segreguen las partes correspondientes no queden privados de dichas condiciones: recursos suficientes para cumplir sus competencias y no disminución de la calidad de los servicios; tal como señala claramente la STS 22 de diciembre de 1986.

La segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe podrá realizarse por las causas señaladas en los apartados b) y c) del artículo 5-RPDT (confusión de núcleos urbanos y motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa).

La segregación parcial llevará consigo, obviamente, la división del territorio, y la de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trate de segregar, que se practicarán conjuntamente.

No es posible llevar a cabo la segregación de parte de un municipio si se le priva de las condiciones reseñadas en el art. 3-RPDT o cuando el núcleo de que se trate estuviere unido por calle o zona urbana a otro municipio originario.

El procedimiento de creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la Legislación de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, siendo posible matizaciones importantes según la Comunidad concreta. No obstante, el art. 13- LBRL establece, con el carácter de precepto básico, la necesidad de la audiencia a los municipios interesados y del dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos equivalentes.

Asimismo, le corresponde a la Comunidad autónoma resolver los conflictos suscitados entre municipios , sobre el deslinde de sus términos, debido a su alteración; previo dictamen del Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento) y del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico.

La normativa básica regula, en estos capítulos, también, los cambios de nombre y capitalidad de los municipios, remitiendo ésa competencia a los Gobiernos Autonómicos, previo acuerdo del Ayuntamiento e informe de la Diputación Provincial respectiva; comunicándose, posteriormente, a la Administración General del Estado para su inscripción en el Registro de Entidades Locales y publicación en el Boletín Oficial del Estado. Denominación que puede ser en castellano, en alguna de las lenguas oficiales autonómicas o en ambas.

2.- LA POBLACIÓN.-

Su regulación está prevista en los artículos 15 a 18- LBRL, redactados conforme a la Ley 4/1996, de 10 de Enero (BOE del 12), sobre el Padrón Municipal; la cual procede a la derogación de los artículos 12 a 16-TRRL. El RPDT ha sido modificado por R.D. 2612/1996, de 20-diciembre (BOE 16 de enero de 1997), para adaptarlo a la Ley de 1996, estableciéndose la nueva regulación en los artículos 53 a 107- RPDT; aumentando, por tanto, los artículos del Reglamento. Las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal se han publicado por Resolución de 9 de abril de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE del 11) y las relativas a su actualización se publican, asimismo, por Resolución de 21 de julio de 1997 (BOE del 25).

La población es el conjunto de personas y familias agrupadas por razones de vecindad. Jurídicamente «la población del municipio» está constituida por el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal.

Constituye el elemento dinámico o personal del municipio, siendo uno de sus elementos esenciales, pues no se concibe la existencia de una organización sin personas.

Las circunstancias de su población condicionan, en gran parte, la gestión del municipio, según sea aquella urbana o rural, industrial o agrícola, con mayor o menor grado de cultura, diseminada en varios núcleos o concentrada en uno, etc.

Además, el número de habitantes de un municipio juega un papel importante en muchos aspectos, como el número de concejales, la clasificación de los funcionarios, las ayudas de Planes Provinciales u otras ayudas, etc.

La normativa de régimen local establece la obligación de toda persona que viva en España a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente; inscribiéndose únicamente en el municipio que habite durante más tiempo al año, si se vive en varios municipios.

Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tienen la misma vecindad que sus padres o representantes legales, salvo autorización expresa a residir en otro municipio.

Cabe la inscripción en el padrón municipal de los residentes que no tengan domicilio en el municipio, después de haberlo puesto en conocimiento de los servicios sociales competentes.

La población municipal está constituida por «vecinos»; los cuales son las personas que residen habitualmente en el municipio y se encuentran inscritos en el padrón municipal. Esta condición se adquiere en el mismo momento de inscripción en el padrón. Sólo se puede ser vecino de un municipio.

El conjunto de vecinos constituye la población del municipio.

Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el padrón municipal de destino, el cual, en los diez primeros días del mes siguiente, la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin más trámite. Si la persona no estuviera empadronada o desconociera el municipio de su anterior inscripción, lo hará constar así.

Dispone la Ley que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente.

El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. sus datos constituirán prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo; y se acreditarán por medio de certificaciones, que tienen carácter de documento público y fehaciente a efectos administrativos.

Solamente tendrán el carácter de vecinos de cada municipio los que como tales aparezcan inscritos en el Padrón; y residan habitualmente en el mismo.

Quien alternativamente viva en varios municipios, deberá inscribirse en aquel en el que habite durante más tiempo al año.

La obligación de empadronarse comprenderá a todos los que residan habitualmente en el término municipal, así como a los que, viviendo en varios, habiten durante más tiempo al año en el municipio.

Esta obligación corresponde a los padres o tutores respecto de los menores o incapacitados que con ellos vivan, ya que tendrán su misma vecindad, salvo autorización expresa a residir en otro municipio. La inscripción de los extranjeros en el Padrón no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente.

Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en el Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en un término municipal y no figuren inscritos en el mismo; mediante un expediente administrativo, con audiencia al interesado. El alta de oficio en el Padrón se llevará a cabo automáticamente si el interesado la acepta, impliando la baja en el Padrón en que hubiese estado inscrito anteriormente; y, de no ser así, el alta se llevará a cabo con informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

La formación, mantenimiento, actualización, revisión y custodia del Padrón corresponde a los Ayuntamientos, gestionándose por medios informáticos, de acuerdo con las normas aprobadas por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, a propuesta del

Consejo de Empadronamiento (artículos 84 a 92-RPDT). Es obligación de los Ayuntamientos mantener los Padrones actualizados, de manera que concuerden con la realidad.

El Consejo de Empadronamiento, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, es un órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en esta materia. Se compone de representantes de la Administración del Estado y de las Entidades Locales, y ostenta funciones tan importantes como elevar propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan sobre empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones y otros Entes Locales, y el Instituto Nacional de Estadística; proponer la aprobación de instrucciones técnicas de gestión de los Padrones municipales o informar, con carácter vinculante, sobre las altas y bajas de oficio de los Padrones municipales.

Constituyen, básicamente, derechos y deberes de los vecinos, los siguientes:

- Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los Órganos de Gobierno y Administración municipal.
- Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales.
- Ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a las Administración municipal, en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
- Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.

- 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.
- Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

3.- LA ORGANIZACIÓN.-

Constituye, asimismo, un elemento necesario de los Municipios, al necesitar, para desarrollar su funciones, un conjunto de medios administrativos y personales.

Su análisis detallado se realiza en el Capítulo siguiente, al que nos remitimos.

c) LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.-

La Constitución, a diferencia de lo que establece para las Comunidades Autónomas, no desciende a una delimitación clara y precisa de las competencias que corresponden o pueden asumir las Entidades locales y, muy especialmente, los Municipios.

La enumeración de las competencias municipales se encuentra en el artículo 25-LRBRL, que atribuye al Municipio una amplia capacidad genérica de actuación para promover actividades y prestar los servicios públicos que afecten no sólo a las necesidades, sino también a las aspiraciones de la comunidad vecinal.

El artículo 25 LRBRL, antes citado, señala:

«El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Seguridad en los lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza varia, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m) Transporte público de viajeros.
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
- ñ) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria».

Determinándose por la Ley (estatal o autonómica) las competencias municipales concretas en las materias señaladas.

El amplio abanico de competencias atribuidas a los municipios por el precepto citado con anterioridad abarca, sin duda alguna, un campo extenso, cuya concreción, y, por tanto, la atribución concreta de competencias corresponde a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte la LRBRL seleccionó, entre tantas competencias, determinados servicios que, por su naturaleza básica y elemental para la satisfacción de las necesidades vecinales, deberán ser atendidas con carácter obligatorio por los Municipios, según el número de habitantes de los mismos.

La Ley se ha preocupado de establecer cuáles son los servicios de prestación obligatoria en los Municipios, haciendo distinción entre aquellos que afectan a todos y aquellos otros cuya obligatoriedad está en unión del número de habitantes (artículo 26-LBRL).

En este sentido, los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- 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 las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En municipios de más de 5.000 habitantes, además se exige: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En municipios de más de 20.000 habitantes se imponen además las siguientes obligaciones de servicio: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención o extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. (El servicio de matadero ha sido suprimido por RD-L 7/1996, de 7 junio, BOE del 8 y del 18).
- Finalmente, en municipios de población superior a los 50.000 habitantes se requiere: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Ciertamente la prestación de estos servicios públicos mínimos puede resultar, en determinados supuestos, imposible o de muy difícil cumplimiento por parte de los Ayuntamientos, por lo que la Ley ha previsto su dispensa, previa solicitud a la Comunidad Autónoma y, en todo caso, la asistencia preferente de las Diputaciones al establecimiento y adecuada prestación de estos servicios mínimos.

Además de las competencias propias del Municipio, de acuerdo con el artículo 27-LBRL, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana.

La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserva la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal,

así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad Local delegante.

Los Municipios de acuerdo con el artículo 28-LRBL, pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

d) RÉGIMENES ESPECIALES.-

A ellos presta atención la LBRL, siendo el primero el de CONCEJO ABIERTO. Cuando el municipio funciona en tal régimen, los ciudadanos eligen directamente al Alcalde por el sistema mayoritario. En lugar del pleno funciona una asamblea, compuesta por todos los electores y el alcalde, a la que se atribuye el gobierno y la administración de la comunidad vecinal.

Tanto las competencias del alcalde como las de la asamblea se rigen por los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, por la LBRL o sus normas de desarrollo, así como el ROF (artículo 111).

El Alcalde podrá designar un máximo de tres tenientes de Alcalde entre los electores del municipio. Para la válida constitución de la Asamblea es necesaria la asistencia de una tercera parte, al menos, de los vecinos (presentes o representados) que a ello tengan derecho. Los vecinos pueden permitir que otro

vecino, perteneciente a la Asamblea, les sustituya para cada sesión o de forma permanente, mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada o con poder otorgado ante el Secretario de la Entidad Local. En ningún caso el número de presentes podrá ser inferior a tres y ningún vecino podrá hacer las veces de más de un tercio de los miembros de la asamblea. Los acuerdos en el seno de la misma se toman por mayoría de votos.

Resta indicar que tal régimen de concejo abierto procede en aquellos municipios que cuenten con menos de cien habitantes, y también en los que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración. También cuando su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable siempre que lo solicite la mayoría de los vecinos, se produzca la decisión favorable de la mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y se apruebe por la Comunidad Autónoma.

Otro régimen especial es el que la LBRL permite en relación con los municipios pequeños, de carácter rural, o donde predominen actividades económicas específicas (turísticas, industriales, etc.) o tengan un marcado carácter histórico-artístico. Los supuestos no hay que entenderlos como enumeración cerrada, sino abierta o enunciativa - «aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como [...]» (artículo 30-LBRL).

Es la ley de la Comunidad Autónoma la competente para precisar este régimen singular, en el marco de la organización necesaria contenida en la LBRL.

C) LA PROVINCIA.-

a) CONCEPTO.-

La regulación de la Provincia se encuentra incluida en los artículos 31 a 38-LBRL y en los artsículos 25 a 34 TRRL, principalmente.

En tiempos de Carlos III, Floridablanca dividió España en 38 provincias o intendencias, tomando como base los reinos tradicionales.

Las Cortes de Cádiz conciben la Provincia en su aspecto local, como entidad de fines propios, con independencia de ser utilizada por el Estado como circunscripción en provecho de sus servicios. La Constitución de 1812 las

consideró como superiores jerárquicos de los municipios que las integraban, estableciendo en cada una de ellas una diputación presidida por el Jefe político, lo que hoy es el Subdelegado del Gobierno en las provincias.

La actual división provincial arranca del Decreto de 30 de noviembre de 1833, obra de Javier de Burgos, que dividió con carácter provisional el territorio en 49 provincias o circunscripciones administrativas para facilitar la gestión de los asuntos públicos. Posteriormente, en 1927, se convirtieron en 50, al dividirse Canarias en las dos provincias actuales; número que mantiene el artículo 25-TRRL.

La Provincia es una agrupación de municipios, cuya misión es el cumplimiento de fines supralocales.

El artículo 141-CE establece que «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado».

En el mismo sentido, el artículo 31.1-LRBRL dice que «la Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

Según esto, la Provincia tiene un doble carácter:

- Por un lado, es demarcación del Estado, para el cumplimiento de sus fines (básicamente, los servicios periféricos del Estado).
- Por otro lado, es una entidad local con personalidad jurídica propia, para la realización de los fines que le son peculiares.

b) ELEMENTOS.

1.- *El Territorio,*

Como elemento material constituido por el conjunto de los territorios de los municipios que la integran. Es la parcela del territorio nacional dentro de la cual los órganos de la provincia son competentes. Señala la Constitución que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica (artículo

141); y, según el artículo 25-TRRL, su denominación y capitalidad deberá ser modificada por ley estatal ordinaria.

2.- La Población.

Es el elemento personal y está constituida por la suma de las de los municipios que la integran. Así como existe el censo de población para el Estado y el Padrón de habitantes para el Municipio, no está instituido este servicio para la Provincia y ello es comprensible porque, dado su doble carácter de división territorial del Estado y agrupación de Municipios, basta estar censado en el primero para tener derechos y obligaciones con el Estado y empadronado en un municipio para igual fin en relación a la población de que forma parte.

3.- La Organización,

Es el elemento formal que hace posible el cumplimiento de los fines de la provincia. Es el conjunto de órganos (Diputación Provincial) adecuados para el cumplimiento de sus fines y gestión de los intereses que le son peculiares. Son órganos necesarios, el Presidente, los Vicepresidentes, la Comisión de Gobierno y el Pleno de la Diputación Provincial; siguiendo el modelo de los Municipios. Siendo posible la existencia de otros órganos complementarios.

El Pleno está compuesto por el presidente y los diputados elegidos, conforme a un sistema indirecto. Su número está en función de la población de cada provincia, y varía de veinticinco a cincuenta y uno. Se aplica el método D'Hondt sobre la cifra total de votos obtenidos por cada partido político o federación en las elecciones a concejales en todos los municipios de la provincia, siempre que hayan obtenido algún concejal dentro de cada partido judicial (según el mapa judicial existente en 1979, que ha quedado a estos efectos inalterado). Se determina así el número de diputados que les corresponden a cada uno de ellos. Fijado este número, los diputados provinciales deben elegirse por los concejales de cada partido judicial, que opera a estos efectos como circunscripción electoral, en el número que corresponda elegir a cada lista electoral que haya obtenido concejales en los Ayuntamientos del partido judicial.

Al pleno se asignan competencias relativas a aquellos asuntos de mayor entidad para la corporación -presupuestos, planes, control y fiscalización, alteración de la calificación de los bienes de dominio público, (el artículo 33LBRL las recoge con precisión, por lo que a él es necesario remitirse)-. Por su parte los artículos 28-TRRL y 70-ROF(referidos ambos a las competencias del Pleno) participan del carácter de Derecho supletorio.

Se confirma, en el ámbito provincial, el modelo presidencialista que la LBRL ha introducido para los municipios. El Presidente es elegido en la misma sesión constitutiva de la Diputación, precisando el candidato mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda. Contra él se puede ejercer la moción de censura en los mismos términos previstos para el Alcalde. El artículo 34-LBRL recoge las competencias del presidente y, entre ellas, conviene destacar la cláusula residual, conforme

a la cual le corresponde «el ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos» [artículo 34.1.e]. Ni el artículo 29-TRLL ni el artículo 61 ROF tienen carácter básico, por lo que pueden ser desplazados por la legislación autonómica o el reglamento orgánico de la entidad. El Presidente nombra a los Vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión de Gobierno; éstos sustituyen al presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad y son libremente separados por éste.

La Comisión de Gobierno se integra por el Presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al pleno (artículo 35.1 LBRL). Tampoco la comisión de gobierno provincial, como su homónima municipal, tiene atribuciones propias, sino sólo aquellas que el presidente u otro órgano provincial le delegue o le atribuyan las leyes, amén de la asistencia al presidente en el ejercicio de sus atribuciones.

La delegación que puede hacer el presidente en otros órganos se regula en los artículos 63 y siguientes del ROF, y responde a los mismos principios que en el caso municipal : delegación en favor de la comisión de gobierno o en sus miembros sin perjuicio de las delegaciones especiales en favor de cualquier diputado, aun no perteneciente a la comisión de gobierno. Tales delegaciones serán genéricas o especiales, es decir, relativas a un determinado asunto o servicio. Las delegaciones del pleno al presidente o a la comisión de gobierno pueden referirse a cualquier materia, salvo aquellas que son indelegables, y cuya enumeración hacen los artículos 35.2.b)-LBRL y 28.2 TRRL.

c) LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES; EN ESPECIAL, LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN A LAS OBRAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.-

Siguen el esquema que hemos visto ya con carácter general, de forma que son las leyes sectoriales reguladoras de los distintos sectores de la acción pública las que deben fijar expresamente la esfera de atribuciones provinciales.

En todo caso, y, de acuerdo con el fin general de asegurar en todo el territorio provincial la prestación de los servicios municipales, la Diputación coordina los mismos; asiste económica, jurídica y técnicamente a los municipios y presta servicios públicos, cuando éstos tengan relevancia comarcal o supramunicipal; les corresponde, en fin, el fomento y la administración de sus intereses pecuallares.

Tarea central de las actuales Diputaciones es, pues, la cooperación y ayuda a los municipios para la prestación de servicios, sobre todo a aquellos considerados mínimos o de prestación obligatoria (artículos 30.3º y 4º TRRL), así como garantizar el ejercicio efectivo en los municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad (artículo 92.3º LBRL). Las formas en que tal cooperación puede materializarse consisten en la prestación de asesoramiento, ayuda, subvenciones, ejecución de obras e instalación de servicios, concesión de créditos, creación de consorcios o suscripción de convenios (artículo 30.6º TRRL). Un instrumento concreto es el plan provincial, al que se dedica especial atención inmediatamente, así como la elaboración de planes territoriales y urbanísticos - redacción de proyectos, dirección de obras e instalaciones, construcción y conservación de caminos, artículo 30.5º TRRL-).

Con carácter general puede decirse que las Diputaciones, fuera de sus competencias de fomento y promoción en sectores como los culturales o turísticos, y entregados los grandes servicios que antes gestionaban (notoriamente el sanitario) al Estado o a las Comunidades Autónomas, centran hoy su actividad en la ayuda a los municipios, una tarea ésta que es amplia y positiva si se tiene en cuenta el tamaño y la situación real de la inmensa mayoría de los municipios españoles.

Como ya nos consta, pueden ejercer igualmente las Diputaciones competencias delegadas o las que se les encomienden par la gestión ordinaria de

los servicios propios de las Administraciones superiores, especialmente de las Comunidades Autónomas.

Dejar, sin embargo, resuelto el tema de las competencias provinciales no resulta fácil porque, junto al régimen general que es el expuesto, conviven algunas singularidades (Comunidades Autónomas Uniprovinciales, País Vasco, Navarra o Cataluña).

El más importante de los instrumentos actuales del poder provincial es el *Plan Provincial de Obras y Servicios*.

Creado por la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 con el objeto de reducir la necesidad de las corporaciones locales de acudir al crédito y conseguir una mayor descentralización, pues las «autoridades locales viven al día sus problemas y pueden apreciar mejor su grado de necesidad de urgencia [...]», según la propia exposición de motivos del texto legal citado. Como la mejor doctrina subrayó en su momento, se trataba de una medida de robustecimiento de las Haciendas locales, en línea con la iniciada por la ley de 1953, que creaba así un mecanismo de igualación entre las distintas provincias con cargo a un fondo dotado económicamente en los Presupuestos Generales del Estado. hasta aquí, la medida no recibió sino el aplauso generalizado; menor entusiasmo suscitó la forma concreta de gestión de estos fondos, que quedó confiada a una nueva Comisión, llamada Provincial de Servicios Técnicos, que, compuesta mayoritariamente por agentes periféricos del Estado, se convirtió así en una contra-Diputación, en un poder autónomo provincial que orillaba abiertamente el de las Diputaciones provinciales. Esta situación permaneció intacta prácticamente hasta la reinstauración de la democracia, en cuya época inicial se produjo un importante cambio, pues el Real Decreto de 17 de febrero de 1978 atribuyó la formación, aprobación y gestión de estos planes a las Diputaciones provinciales.

La LBRL insiste lógicamente en esta línea como se desprende de su artículo 36.2.a). a su tenor, la Diputación aprueba anualmente el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Cumple éste 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, tal como exige el artículo 36.1.1): alumbrado, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y construcciones deportivas suelen ser típicas áreas de actuación de estos planes.

La Diputación ostenta plena capacidad para establecer los criterios así como el poder para decidir y seleccionar, en el marco de las obras municipales propuestas, aquellas que merezcan mayor atención y desestimar las que por el contrario, no se acomoden a los objetivos del Plan. Propuestas, pues, de los municipios, decisión de la Diputación «después de haber dado participación a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, y previo informe de la comisión provincial de colaboración con las corporaciones locales» (artículo 34.4, TRRL). Al municipio asiste el derecho de impugnar el Plan si entiende que no ha tenido ocasión de participar en su elaboración (así, sentencia TS del 27 de junio de 1990).

La financiación corre a cargo, de un lado, de la propia Diputación; de otro, de las aportaciones municipales fijadas en cada caso con arreglo a su capacidad económica - pudiendo hacerse efectivos con cargo a sus propios ingresos o por créditos de la Diputación provincial, (en la Diputación de Valladolid, su gestión se realiza a través de la Caja de Crédito Municipal), [artículos 36.2.a) LBRL y 31 TRRL]; en fin, de las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos [artículo 36.2.a) LBRL].

Tales subvenciones son condicionadas por lo que pueden sujetarse a determinados criterios y condiciones para su utilización o empleo [artículos 36.2.a) LBRL y 40 LHL]. A tal efecto, el Estado (a través del Ministerio de las Administraciones Públicas) establece un deber de información y un control financiero que puede llegar incluso a la suspensión de la subvención misma o a la obligación de reintegrar en el Tesoro las subvenciones libradas y no utilizadas. Por su parte, las leyes de las Comunidades Autónomas insisten en parecidos mecanismos de control, inspirados en la legislación del Estado.

El régimen estatal de la cooperación a las inversiones de las Entidades locales se regula actualmente en el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto (BOE del 20).

D) OTROS ENTES LOCALES.

La LRBRL y el TRRL en su Título IV, hacen referencia a «otras entidades locales».

Los artículos 42 al 45 LRBRL hacen referencia a la Comarca, las Áreas Metropolitanas, Mancomunidades y entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

COMARCAS.

El artículo 42-LRBRL establece lo siguiente:

«1.- Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas y otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de un gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2.- La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios.

3.- Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, sí como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4.- La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.»

Asimismo, el ROF, en su artículo 1, párrafo 2, epígrafe b), regula como entes que gozan de la condición de Entidades Locales, entre otros, a la Comarca u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En Castilla y León, se ha creado la comarca de El Bierzo (León), de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, por Ley 1/1991, de 14 de marzo (BOCL del 20).

ÁREAS METROPOLITANAS.

Las Áreas Metropolitanas se encuentran reguladas en el artículo 43 de la LRBRL.

El mencionado artículo define las Áreas Metropolitanas como «Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (por ejemplo, en materia de transportes o residuos sólidos).

Se ha acuñado la expresión «Área Metropolitana» para identificar «el conjunto formado por el Casco urbano de una gran ciudad y su área suburbana, que alcanza a las poblaciones próximas, afectadas por la influencia de aquéllas.»

Junto al enfoque geográfico o sociológico del área metropolitana, surge una nueva acepción del término, la jurídica, que contempla la entidad, el órgano encargado de esta gestión coordinadora y el territorio que alcanza su jurisdicción.

Su régimen jurídico se remite completamente a la legislación autonómica correspondiente (art. 43- LRBRL).

MANCOMUNIDADES.

Están previstas en los siguientes preceptos:

- Artículo 141 -CE, apdo. 3, que establece que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia».
- Artículo 152. 3º-CE, dentro del Capítulo dedicado a las Comunidades Autónomas, donde se señala que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos pueden establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.»
- Artículo 44 -LRBRL, que reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Completan la regulación legal de las Mancomunidades los artículos 35 y 36 -TRRL y los artículos 31 RPDT.

La base negocial característica de esta forma asociativa municipal implica y determina que la vida y funcionamiento de la Mancomunidad se desarrollarán de acuerdo con un conjunto de pactos que se plasman en los denominados Estatutos.

Los Estatutos expresarán, al menos:

- a) Los municipios que comprenden.
- b) El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.
- c) El número y forma de designación de los representantes de los ayuntamientos que integrarán los órganos de gobierno de la Mancomunidad.
- d) Los fines de ésta.
- e) Los recursos económicos.
- f) El plazo de vigencia.
- g) El procedimiento para modificar los Estatutos, y
- h) las causas de disolución.

ENTIDADES LOCALES MENORES.

Las Entidades locales menores encuentran su regulación en:

- Artículo 45-LRBRL, que determina que «las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.»
- Artículos 42 al 45 TRRL, en los que se regula la tramitación de la constitución de las nuevas Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.

Completándose con los artículos 42 a 47 -RPDT y los artículos 142 al 145 -ROF.

Se trata de instituciones de rancio abolengo en nuestro Derecho, de las que -como señaló el dictamen del Consejo de Estado de 12 de diciembre de 1968- es difícil señalar el origen exacto, pues sus antecedentes se perdían a veces hasta en la misma época de la Reconquista: «Villas, parroquias, lugares y otras Entidades, lejos de estar sometidos a un perturbador formalismo, enraizaban su vida en el derecho consuetudinario o en fueros, privilegios y ordenanzas, ajustados a la realidad de cada una de las instituciones.»

En cuanto a sus aspectos básicos, el régimen de elección de su órgano colegiado, que se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal, que, a su vez, es de elección directa (la sentencia del TC de 23 de enero de 1993 aborda problemas derivados de la sustitución de un alcalde pedáneo), y la ratificación del Ayuntamiento que se exige para algunos de sus acuerdos, en concreto, los referidos a disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa. La sentencia TC del 21 de diciembre de 1989 ha declarado la constitucionalidad de estos actos de tutela referidos «a un catálogo tasado de supuestos de incuestionable relieve para el propio municipio, lo que por lo mismo no coarta indebidamente la competencia de la comunidad Autónoma» (en el mismo sentido, la sentencia del TS de 10 de febrero de 1995).

El régimen de estas entidades puede coincidir con el del concejo abierto, en cuyo caso serán sus órganos la asamblea y el alcalde, en los términos que hemos visto.

En cuanto a sus competencias, éstas vendrán referidas a la construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos, policía de caminos rurales, montes, fuente y ríos, limpieza de calles, mera administración y conservación de su patrimonio y aprovechamiento de sus bienes comunales, en fin, la ejecución de obras y las prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio (art. 38 TRRL).

Ostentarán estas entidades las potestades de que hayan sido investidas de acuerdo con el mecanismo establecido en el artículo 4 LBRL.

En cuanto a su constitución, está prevista una iniciativa alternativa tanto por parte de la mayoría de los vecinos como del Ayuntamiento. La resolución definitiva corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso es necesaria previa audiencia de la Entidad y Ayuntamiento interesado, informe del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico y la previa instrucción del oportuno expediente acreditativo de la notoria insuficiencia de la entidad para sostener los servicios mínimos o la apreciación de notorios motivos de necesidad económica o administrativa (art. 45 TRRL).

Estamos ante una materia extraordinariamente viva pues a esta fórmula se esta recurriendo con frecuencia, acaso más de lo deseado, como demuestra el hecho del aumento considerable del número de este tipo de entidades. Solo en las regiones de población muy diseminada (el litoral cantábrico, claramente) o en aquellas donde tal forma de asentamiento es tradicional (claro caso de algunas zonas de Castilla y León) parece que tiene sentido el recurso a la personificación jurídico-pública que la creación de entidades locales menores supone, bastando en los demás casos formas más modestas de organización, no personificadas, que permitan una participación razonable de los afectados en los asuntos que les afecten.

CUESTIONES DE INTERÉS

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1º.- COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO:

Hasta tanto no haya una regulación específica de la Comunidad Autónoma, sus competencias son las que recoge el art. 38 del TRRL, es decir:

- Conservación y reparación de fuentes, locales y abrevaderos.
- Policía de caminos rurales y montes.
- Limpieza de calles.
- Administración y conservación del patrimonio y aprovechamiento de sus bienes comunales.

Además podrán ejecutar obras y prestar aquellos servicios de competencia municipal que sean de exclusivo interés de la entidad local menor y estén a cargo del municipio, es decir será necesaria delegación expresa del municipio en cuanto a la ejecución de determinadas obras y prestación de servicios.

Por ello resulta aconsejable el establecimiento de acuerdos o convenios entre Ayuntamiento y entidad local menor que determinen el nivel de competencias de estas últimas así como las relaciones de cooperación y coordinación entre ambos.

Por la Comunidad Autónoma se ha elaborado un Proyecto de ley de Régimen Local de Castilla y León, en el cual se regulan las entidades locales menores, determinándose sus competencias de forma prácticamente idéntica a como lo hace el Texto Refundido y haciendo depender por tanto las posibilidades de asunción de nuevas competencias de los pactos, convenios y acuerdos que se firmen con los respectivos Ayuntamientos.

2º.- CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS POR SEGREGACIÓN DE PARTE DEL TERRITORIO DE OTRO U OTROS:

Corresponde a la Comunidad Autónoma resolver sobre la creación de nuevos municipios con arreglo a los criterios establecidos en la normativa vigente: que existan motivos de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, regadíos, obras públicas, etc... y fundamentalmente teniendo en cuenta que los municipios resultantes cuentan con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución de la calidad de los servicios.

Como dato significativo apuntamos que el proyecto de Ley de régimen local de Castilla y León ya citado fija como requisito para la segregación, que el municipio resultante cuente con una población mínima de mil habitantes.

3º.- SUPUESTOS EN QUE LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN CEDER O TRANSMITIR LOS DATOS CONTENIDOS EN EL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES:

Los Ayuntamientos deben ceder dichos datos cuando se los soliciten otras Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias y siempre que se trate de asuntos en los que la residencia y el domicilio sean relevantes. En estos supuestos no es necesario el consentimiento previo del afectado. Ejemplo: Solicitud : Solicitud de la Jefatura Provincial de Tráfico de información relativa al domicilio de un infractor de tráfico.

En los demás casos el Ayuntamiento, como responsable del Padrón tiene el deber de custodia y reserva de dichos datos que sólo podrán entregarse a terceros, con el consentimiento previo del afectado.

También podrá servir para elaborar estadísticas oficiales, sin referencia alguna a datos personales.

4º.- VOLANTES DE EMPADRONAMIENTO:

Manual de Régimen Local

Como consecuencia de la obligación de gestionar el Padrón de Habitantes por medios informáticos, la normativa prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos expidan volantes de empadronamiento. La diferencia entre estos documentos y las certificaciones o certificadoS de empadronamiento son las siguientes:

1. Las certificaciones tiene carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos mientras que los volantes tienen carácter meramente informativo.
2. Las certificaciones están sometidas a una serie de formalidades, a saber, se expedirán por el Secretario o persona en quien delegue por orden del Presidente de la Corporación y con su visto bueno. irán rubricadas al margen, en su caso, por el Jefe de la Unidad que corresponda y llevarán el sello de la Corporación. Por el contrario el volante de empadronamiento no se halla sometido a ningún tipo de formalidad. Se obtendrá normalmente por procedimientos informáticos e implica únicamente una labor de comprobación y control de los datos por parte del encargado del Padrón Municipal.

III

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

A) INTRODUCCION

La organización constituye, tras el territorio y la población, el tercer elemento necesario del Municipio.

En este sentido, y al igual que ocurre con la provincia, el municipio necesita, para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus fines, tener un conjunto de medios personales y administrativos al servicio de los intereses locales. Este conjunto de medios constituye la organización municipal.

El Municipio, como persona jurídico-pública territorial, no puede actuar en la vida más que a través de los órganos que ostentan su representación legal y que ejercen en el ámbito territorial a que se extiende el municipio, el gobierno, la administración, dirección y representación de los intereses peculiares de dicho territorio.

Dispone la Ley de Bases de Régimen Local que el gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Consejo Abierto, corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

La organización municipal responde, según el artículo 20 de la LBRL, a las siguientes reglas:

- El Alcalde, los Tenientes de Alcalde (órganos unipersonales) y el Pleno (órgano colegiado), existen en todos los Ayuntamientos.
- La Comisión de Gobierno existe en todos los Ayuntamientos con población de derecho superior a los cinco mil habitantes y, en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establecen y regulan por los propios municipios en sus Reglamentos orgánicos, teniendo en cuenta lo previsto en la propia Ley de Bases de Régimen Local y la legislación de las Comunidades Autónomas.

B) ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

a) CLASES DE ORGANOS

De conformidad con la normativa vigente, los Organos de Gobierno Municipal pueden ser necesarios y complementarios; de acuerdo con el siguiente esquema:

- Organos Necesarios: Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno.
- La Comisión de Gobierno existe en los municipios con población superior a cinco mil habitantes, y, en los de menos, cuando se disponga en el Reglamento orgánico o lo acuerde el Ayuntamiento.
- Son Organos Complementarios aquellos creados por leyes de las Comunidades Autónomas (teniendo en cuenta, de no existir esta legislación, lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento).

b) EL ALCALDE

1) Concepto

Podemos definir al Alcalde como el órgano unipersonal que preside la Corporación Municipal, dirige su gobierno y administración y representa al Ayuntamiento, con las facultades que le atribuyen las Leyes.

2) La elección del Alcalde

a') Elección

La elección del Alcalde, conforme a la L.O.R.E.G., se efectúa teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezan sus respectivas listas electorales.
- Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.
- Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, es proclamado Alcalde el Concejales que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio.
- En caso de empate, se resolverá por sorteo.
- En los municipios entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos todos los Concejales; si alguno obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; y si ninguno la obtuviere, será elegido el Concejales que hubiera obtenido mayor número de votos populares.

b') Duración del cargo y moción de censura

Al igual que el resto de los miembros de la Corporación, su mandato será de cuatro años, contados desde la fecha de su elección.

Pueden ser destituidos de su cargo por moción de censura, adoptada por la mayoría absoluta del número total de Concejales.

La moción de censura debe ser suscrita al menos por la mayoría absoluta de los Concejales e incluir el nombre del candidato propuesto para Alcalde.

A estos efectos, todos los Concejales pueden ser candidatos. Ningún Concejales puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura.

c') Vacantes

En caso de vacante se procederá en la forma indicada anteriormente para la elección primera, considerando que encabeza la lista en la que figuraba el Alcalde, el siguiente de la misma, salvo su renuncia.

3) Atribuciones

El Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones, de acuerdo con los artículos 21 –LBRL–, 24 –TRRL– y 41- ROF:

1. Representar al Ayuntamiento, y por ello presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, de acuerdo con la normativa sobre protocolo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipales, y la organización de los servicios administrativos de la Corporación.
3. Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los miembros de la Comisión de Gobierno, si ésta existiese.
4. Convocar y presidir las sesiones del pleno, de la Comisión de Gobierno y de cualesquiera otros órganos municipales, así como decidir los empates con voto de calidad.
5. Hacer cumplir las Ordenanzas y Reglamentos municipales.
6. Dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios cuya ejecución o realización hubiese sido acordada.
7. Exigir a todos los obligados el exacto y diligente cumplimiento de los servicios o cargas de carácter público, tales como estadísticas, padrones, censos, bagajes, alojamientos y prestaciones personales y de transportes.
8. Dirigir la Policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad y circulación, publicando al efecto Bandos, Ordenes o Circulares de instrucciones.
9. La concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquier otra índole, y de licencias de

obras en general, salvo que las Ordenanzas o las Leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno.

10. Presidir subastas y concursos para venta, arrendamientos, obras, servicios y suministros, y adjudicar definitivamente, con arreglo a las leyes, los que sean de su competencia y provisionalmente aquellos en que haya de decidir la Corporación.

11. La contratación y concesión de obras, servicios y suministros cuya cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, así como de todos aquellos otros que, excediendo de la citada cuantía, tengan una duración no superior a un año o no exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual. La preparación y adjudicación de tales contratos se sujetará a lo previsto en el procedimiento legalmente establecido en cada caso.

12. Suscribir escrituras, documentos y pólizas.

13. Dictar bandos.

14. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación y, como Jefe directo del mismo, ejercer todas las atribuciones en materia de personal que no sean de la competencia del Pleno ni de la Administración del Estado; y, en particular, las siguientes:

- a) Efectuar las convocatorias derivadas de la oferta anual de empleo público, de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación, y nombrar funcionarios de carrera de la Corporación, a propuesta del tribunal, a los que superen las correspondientes pruebas.
 - b) Resolver las convocatorias y concursos para la provisión de los puestos de trabajo de libre designación.
 - c) Contratar y despedir al personal laboral de la Corporación y asignar al mismo a los distintos puestos de carácter laboral previstos en las correspondientes relaciones aprobadas por la Corporación, de acuerdo con la Legislación Laboral.

- d) Nombrar y cesar al personal interino y eventual en los términos previstos en la legislación vigente.
 - e) Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios y apercibir y suspender preventivamente a toda clase de personal.
 - f) Premiar y sancionar a todo el personal de la Corporación, salvo que la sanción consista en la separación del servicio o el despido del personal laboral. Para los funcionarios de habilitación nacional se estará a lo dispuesto en los artículos 99.4 de la LBRL y 151 del TRRL.
 - g) La declaración de situaciones administrativas, así como la jubilación de todo el personal.
 - h) La asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones, conforme a las normas estatales reguladoras de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales.
15. Ejercer la jefatura directa de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas.
16. Formar los proyectos de Presupuestos con la antelación necesaria para que puedan ser aprobados por el Ayuntamiento dentro del plazo señalado.
17. Disponer gastos dentro de los límites de su competencia y los expresamente previstos en las bases de ejecución del Presupuesto, ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales y autorizar los documentos que impliquen formalización de ingresos en Depositaria.
18. Desarrollar la gestión económica municipal conforme al Presupuesto aprobado y rendir cuentas a la Corporación de las operaciones efectuadas en cada ejercicio económico.
19. Organizar los servicios de Recaudación y Tesorería, sin perjuicio de la facultad del Pleno para aprobar las formas de gestión de estos servicios.

20. Conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios.
21. Aprobar las facturas que correspondan al desarrollo normal del Presupuesto y que hubieran sido recibidas por los Servicios de Intervención.
22. Ejercitar las acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.
23. Sancionar las faltas de obediencia a su autoridad por infracción de las Ordenanzas Municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
24. Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o infortunio público o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.
25. Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
26. La convocatoria de las consultas populares municipales, en los términos del artículo 71 de la LBRL.
27. Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general y de gestión urbanística no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los proyectos de urbanización (artículo 4-RD-L 5/1996, de 7-Junio, BOE del 8 y 18).
28. Las demás que le atribuyen las Leyes y las que la legislación asigne al municipio y no a otros órganos municipales.

4) Delegación de atribuciones

El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en la Comisión de Gobierno, en los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos

específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquella Comisión.

De las competencias que por Ley tiene atribuidas el Alcalde, no son delegables las siguientes:

- Presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno.
- Dirigir el gobierno y la Administración municipales.
- Dictar bandos.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación.
- Ejercitar las acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos, o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.

c) LOS TENIENTES DE ALCALDE

Según el artículo 23-3º-LBRL,

“Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y revocados por éste de entre los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, de entre los Concejales”.

Los artículos 21 y 22-TRRL completan lo anterior, estableciendo que:

“Cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas sin haber conferido la delegación, o cuando por una causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le

sustituirá el Teniente de Alcalde a quien corresponda, quien deberá dar cuenta de ello al resto de la Corporación”.

“En los municipios con Comisión de Gobierno, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del número de miembros de aquella. En aquellos otros en que no exista tal Comisión, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de los miembros de la Corporación”.

d) EL PLENO MUNICIPAL

1) Concepto

Es el órgano colegiado fundamental para el gobierno y administración del municipio, y está integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde.

2) Atribuciones

Las atribuciones del Pleno vienen reguladas en los artículos 22 - LRBRL, 23 -TRRL y 50 -ROF. Las principales funciones del Pleno son:

1. Elegir y destituir al Alcalde de su cargo conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral.
2. Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales.
3. Aprobar el Reglamento Orgánico, las Ordenanzas y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia municipal.
4. Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal, creación o supresión del municipio y entidades inferiores; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y cambio de nombre de éste o de aquellas Entidades, y adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

5. Aprobar la plantilla del personal y la relación de los puestos de trabajo de la entidad, así como aprobar la oferta anual de empleo público, y determinar el número y características del personal eventual.
6. La fijación de la cuantía global de las retribuciones complementarias, dentro de los límites máximos y mínimos y demás prescripciones establecidas en las normas estatales.
7. Aprobar las bases de las pruebas para la selección de personal, con sujeción a las normas estatales.
8. Aprobar las bases que hayan de regir en los concursos de provisión de puestos de trabajo, con sujeción a las normas que dicte el Estado.
9. La autorización o denegación de compatibilidad del personal al servicio de la entidad local para un segundo puesto o actividad en el sector público, así como la resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad del citado personal para el ejercicio de actividades de la entidad local.
10. Separar del servicio a los funcionarios de la entidad, ratificar el despido del personal laboral e imponer sanciones por faltas graves o muy graves a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que no supongan la destitución del cargo ni la separación definitiva del servicio.
11. La determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos en los asuntos de su competencia, la aprobación de las cuentas.
12. Acordar las operaciones de crédito o garantía y conceder quitas y esperas, así como el reconocimiento extrajudicial de créditos.
13. La alteración de la calificación jurídica de los bienes del municipio, previo expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.

14. La adquisición de bienes y la transacción sobre los mismos, así como su enajenación o cualquier otro acto de disposición incluyendo la cesión gratuita a otras Administraciones o Instituciones Públicas y a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.
15. La concesión, arrendamiento o cesión de uso de bienes por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto.
16. La regulación del aprovechamiento de los bienes comunales y la cesión de cualquier título del aprovechamiento de estos bienes.
17. El ejercicio de acciones administrativas y judiciales y la defensa en los procedimientos incoados contra el Ayuntamiento.
18. El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones Públicas.
19. La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas.
20. La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los Planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística (artículo 4 - RD-L 5/1996, de 7 de junio, BOE del 8 y 18).
21. La aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
22. La contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual de la entidad y la aprobación de pliegos de condiciones generales a que deban sujetarse los contratos de la Corporación.
23. La aprobación de los proyectos de obras cuando la contratación de su ejecución sea de su competencia, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.

24. Conceder medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos y conferir títulos de hijos predilectos u adoptivos o miembros honorarios de la Corporación.

25. Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial, y las demás que expresamente le confieren las leyes.

e) LA COMISION DE GOBIERNO

La Comisión de Gobierno está integrada por el Alcalde, que la preside, los Concejales nombrados libremente por él, como miembros de la misma.

Es órgano necesario en los municipios de población de derecho superior a los cinco mil habitantes. En los de menos de esa cifra, existirá cuando así lo determine su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento.

El número de miembros de la Comisión de Gobierno no podrá exceder al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Es atribución propia e indelegable de la Comisión de Gobierno la asistencia permanente al Alcalde en el ejercicio de sus funciones. A tal fin, la Comisión será informada de todas las decisiones del Alcalde.

Tendrá también aquellas funciones que le delegue el Alcalde o el Pleno, y las que le asignen las leyes.

f) ORGANOS MUNICIPALES COMPLEMENTARIOS

1) Comisiones Informativas

Forman parte de la organización complementaria de los Ayuntamientos y están integradas por miembros de la Corporación, y son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de asuntos que hayan de ser sometidos al

Pleno o a la Comisión de Gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas de aquél.

Su número y denominación se decidirá por acuerdo del Pleno, procurando su correspondencia con las grandes áreas en que se estructuren los servicios corporativos. Pueden ser permanentes, si se constituyen con carácter general, y especiales, al constituirse para un asunto concreto.

Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación.

2) Comisión especial de Cuentas

Es de carácter preceptivo, por lo que algún especialista la considera necesaria (artículo 116 -LBRL). Su constitución, integración y funcionamiento es el mismo que el de las restantes Comisiones Informativas.

Tiene como función el estudio e informe de todas las Cuentas, presupuestarias o extrapresupuestarias, que haya de aprobar el Pleno de la Corporación.

3) Juntas Municipales de Distrito

Tienen carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada. Se crean por acuerdo plenario y tienen un Reglamento regulador aprobado por el Pleno, quien determinará sus funciones, composición y ámbito territorial.

C) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

a) ASPECTOS GENERALES

La LBRL utiliza la expresión «Estatuto» para referirse a la regulación de los derechos y deberes de los miembros de las Corporaciones Locales en sus artículos 73 al 78.

El Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales encuentra su regulación, además, en el Título Primero del R.O.F., artículos 6 al 34.

Asimismo, hay que acudir a la LOREG, y muy especialmente a sus artículos 176 a 178, en que se regulan las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para ser Concejal; modificado por Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo (BOE del 31 de mayo).

No nos ofrece el derecho positivo español definiciones del concepto del Concejal. De forma simple, podemos definir a «los concejales» como las personas físicas que, asumiendo el gobierno y representación del municipio, administran sus bienes, su desarrollo general, o la mejora de los servicios vecinales.

Los concejales tienen las siguientes notas características:

- Son miembros del Ayuntamiento,
- Desempeñan una función pública de ámbito local,
- Tienen a su cargo el gobierno y administración del municipio,
- Salvo funciones delegadas, desempeñan su misión de forma colegiada,
- Accede a su función por elección directa y democrática.

b) NUMERO DE CONCEJALES A DESIGNAR Y ELECCION

1) Número de Concejales

El artículo 179 de la LOREG delimita el número de Concejales a designar en los municipios españoles según el número de habitante:

“Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 250 residentes

.....	5
<i>De 251 a 1.000</i>	<i>7</i>
<i>De 1.001 a 2.000</i>	<i>9</i>
<i>De 2.001 a 5.000</i>	<i>11</i>
<i>De 5.001 a 10.000</i>	<i>13</i>
<i>De 10.001 a 20.000</i>	<i>17</i>
<i>De 20.001 a 50.000</i>	<i>21</i>
<i>De 50.001 a 100.000</i>	<i>25</i>
<i>De 100.001 residentes en adelante, un Concejales más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par”.</i>	

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local, funcionan en régimen de Concejo Abierto. En estos municipios, los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.

2) Elección de Concejales

Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, según las reglas del sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos políticos y agrupaciones de electores.

Para la elección de Concejales, cada término municipal constituye una circunscripción, en la que elegirá el número de Concejales que corresponde, según el Censo de residentes en el término municipal, conforme a la escala expuesta anteriormente.

Las listas que en cada caso concurren a la elección, deberán contener tantos nombres de candidatos cuantos sean el número de Concejales a elegir.

Podrán proponer candidaturas:

- los partidos y federaciones;
- las coaliciones, con fines electorales, de partidos y federaciones;
- Las agrupaciones de electores de cada municipio, que estén incluidos en el Censo, con un número variable de firmas, según los habitantes que haya en cada municipio.

c) CAUSAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD

La legislación electoral determina y regula las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para adquirir la condición de Concejal (artículos 176 a 178); modificados por Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo (BOE del 31).

Las causas de inelegibilidad son las generales previstas en el artículo 6 de la LOREG, a las que se añade la de ser deudor directo o subsidiario de la correspondiente Corporación Local contra quienes se haya expedido mandamiento de apremio por resolución judicial. Estas causas lo son también de incompatibilidad.

Son incompatibles para acceder a la condición de Concejal:

- Los abogados o procuradores que dirijan o representen partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación.
- Los Directores de los Servicios, funcionarios o restante personal en activo al servicio del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.
- Los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.

Cuando se produzca una situación de incompatibilidad, los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que da origen a la incompatibilidad.

d) DURACION DEL MANDATO

El artículo 194 de la LOREG establece que el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección.

No obstante, y al objeto de que no se produzcan vacíos de poder, las Corporaciones cesantes continuarán en funciones hasta la constitución de las nuevas, pero solamente para la administración o gestión de asuntos ordinarios; en

ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.

e) ADQUISICION DE LA CONDICION DE CONCEJALES

Las elecciones locales tienen por objeto y como finalidad el elegir a aquellas personas que durante el período máximo del mandato deben gobernar y dirigir, desde el poder o desde la oposición, el futuro de la Administración municipal de que se tratara.

La persona proclamada “Concejal” por la Junta Electoral tiene como derecho primario el posesionarse del cargo en la sesión extraordinaria constitutiva del Ayuntamiento, para lo que deberá presentar su credencial en la Secretaría General del Ayuntamiento (artículos 195 –LOREG y 7 -ROF).

f) DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONCEJALES

1) Derechos de los Concejales en el ejercicio de su cargo

a') Derecho a recibir honores y distinciones

El artículo 73.2 de la LRBRL estipula que los miembros de las Corporaciones Locales, una vez tomen posesión de sus cargos, gozarán de los privilegios, distinciones y honores propios del mismo.

b') Derecho a asistir a las sesiones

Este derecho, a su vez, engloba los siguientes:

- Derecho a ser convocado (art. 80 ROF).
- Derecho a conocer el Orden del Día (art. 80 ROF).
- Derecho a disponer de expedientes y documentos (arts. 14 y 16 ROF).

- Derecho a ocupar escaño en la Sala (art.89 ROF).
- Derecho a solicitar la declaración de Urgencia (art. 82.3 ROF).
- Derecho a solicitar que un asunto quede sobre la mesa (art. 92 ROF).
- Derecho a intervenir en los debates.
- Derecho a censurar al Alcalde.

c') Derecho al mantenimiento del puesto de trabajo

Este derecho implica lo siguiente:

- Derecho a cesar en el puesto de trabajo con reserva del mismo.

La dedicación al trabajo propios de la función de Concejal, en la mayoría de los casos, entraña coincidencia con el horario laboral de la Empresa privada o Administración Pública en donde el nombrado Concejal trabaje habitualmente. Para esos casos, la Legislación Local estipula, en el artículo 74 de la LBRL que:

“Los miembros de las Corporaciones Locales quedan en situación de servicios especiales en los siguientes supuestos:

- a) Cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que han sido elegidos.*
- b) Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.*

En ambos supuestos, las Corporaciones afectadas abonarán las cotizaciones de las mutualidades obligatorias correspondientes para aquellos funcionarios que dejen de prestar el servicio que motivaba su pertenencia a ellas, extendiéndose a las cuotas de clases pasivas.

Para el personal laboral rigen idénticas reglas, de acuerdo con lo previsto en su legislación específica.

Los miembros de las Corporaciones Locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el período de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en los que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares”.

En todo caso, la situación de servicios especiales garantiza a los funcionarios el mantenimiento de la “plaza y destino que ocupasen”.

d') Derecho a ser dados de alta en la Seguridad Social

Aquellos concejales que prestan su función con dedicación exclusiva tienen la consideración de «trabajadores», por lo que perciben sueldo o retribución periódica y han de ser dados de alta en la Seguridad Social, asumiendo la Corporación el pago de sus cuotas.

e') Derechos económicos

Incluye los siguientes:

- Derecho a percibir retribuciones.
- Derecho a percibir dietas en general, dietas por asistencia e indemnizaciones.

Los miembros de las Corporaciones Locales tendrán derecho a percibir, con cargo al Presupuesto de la entidad local a la que pertenezcan, las retribuciones e indemnizaciones que corresponda.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75.1 –LBRL y lo que señala el ROF, tendrán derecho a percibir retribuciones los miembros de las Corporaciones locales que desarrollen sus responsabilidades en régimen de dedicación exclusiva.

En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes.

El reconocimiento de la dedicación exclusiva a un miembro de la Corporación exigirá la dedicación preferente a las tareas propias de su cargo, sin perjuicio de otras ocupaciones marginales que, en cualquier caso, no podrán causar detrimento a su dedicación a la Corporación. En el caso de que tales ocupaciones sean reenumeradas, se requerirá una declaración formal de compatibilidad por parte del Pleno de la entidad local.

El Pleno corporativo, a propuesta del Presidente, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el Presupuesto, la relación de cargos de la Corporación que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad.

El nombramiento de un miembro de la Corporación para uno de esos cargos sólo supondrá la aplicación del régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido aprueba el Pleno corporativo.

Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán dietas de asistencia por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma.

No obstante, todos podrán percibir esta clase de indemnizaciones cuando se trate de órganos rectores de Organismos dependientes de la Corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas para selección de personal.

2) Deberes de los Concejales en el ejercicio de su cargo

a') Deber de declarar sus bienes y actividades privadas

Todos los miembros de las Corporaciones locales están obligados a formular, antes de la toma de posesión y cuando se produzcan variaciones a lo largo del mandato, declaración de sus bienes y de las actuaciones privadas que les

proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o afecten al ámbito de sus competencias.

Tales declaraciones deben inscribirse en el Registro de Intereses constituido en cada Corporación local.

b') Deber de asistencia

Los miembros de las Corporaciones locales estarán obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que lo impida, y que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación.

c') Deber de comunicar las ausencias al Alcalde

Las ausencias del termino municipal que excedan de ocho días deberán ser puestas en conocimiento del Alcalde-Presidente.

La razón de este deber de los ediles radica en la lógica necesidad de que el Alcalde sepa, en todo momento, el número de concejales presentes a los efectos de la planificación de las convocatorias a sesiones u otras actuaciones.

d') Deber de guardar reserva

Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función; singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

g) PERDIDA DE LA CONDICION DE CONCEJAL

Las causas legales que originan la pérdida de la condición de Concejales son las siguientes (artículo 9 –ROF):

- Por decisión judicial firme, que anule la elección o proclamación.
- Por fallecimiento o incapacitación, declarada ésta por decisión judicial firme.

- Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.
- Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación.
- Por incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral.
- Por pérdida de la nacionalidad española. [Cuestión matizada en relación a ciudadanos de la Unión Europea; vid. Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, BOE del 31].

h) RESPONSABILIDAD

Los Concejales pueden incurrir, en el ejercicio de sus funciones, en una serie de responsabilidades que podrían ser de naturaleza civil, administrativa, penal, contable o, lógicamente, política.

El artículo 78 de la LBRL y el artículo 22 del ROF regulan las citadas responsabilidades de la siguiente forma:

- Los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable.
- Son responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales los miembros de las mismas que los hubiesen votado favorablemente.
- Las Corporaciones locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros cuando por dolo o culpa grave hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquella.

D) FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES LOCALES

a) CONSIDERACIONES GENERALES

La regulación normativa estatal del funcionamiento de las Corporaciones locales está contemplada con carácter general en los siguientes preceptos:

- Artículos 46 a 54 LBRL
- Artículos 46 a 69 TRRL
- Artículos 77 a 118 ROF

Asimismo, las Corporaciones locales pueden aprobar su Reglamento Orgánico Interno que puede regular todos los aspectos de su funcionamiento que se estimen convenientes, con respecto y sin contradicción a las normas estatales y autonómicas dictadas de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias.

1. Concepto

Se puede definir “la sesión” como un procedimiento que tiene por objeto la formación y declaración de la voluntad o el parecer del órgano colegiado.

2. Clases de sesiones en el ámbito de las entidades locales.

La clasificación, según sea el órgano colegiado que celebre la sesión, es la siguiente:

- Del Pleno (Ayuntamiento o Diputación Provincial, Cabildos y Consejos Insulares).
- De la Comisión de Gobierno (Ayuntamiento o Diputación Provincial, Cabildos y Consejos Insulares).
- Del Concejo Abierto (Asamblea Vecinal).
- De los órganos de gobierno de las Areas Metropolitanas.
- De los órganos de gobierno de las Mancomunidades.
- De los órganos de gobierno de las Comunidades de Villa y Tierra, Asocios, etc.
- De las Comisiones Informativas.
- De la Junta Municipal de Distrito.
- De los Consejos Sectoriales.
- De los entes descentralizados para la gestión de servicios.

Desarrollaremos, a continuación, las que pueden considerarse más importantes: las del Pleno Municipal, las de la Comisión de Gobierno y las de las Comisiones Informativas Municipales.

b) SESIONES DEL PLENO MUNICIPAL

1) Sesión de constitución

Por imperativos de la Ley, y sin necesidad de más convocatoria que la emanada de la propia Ley, “las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones” (Artículo 195 -LOREG).

La propia Ley Electoral General determina los requisitos de esta especial sesión de constitución desde la que se inicia realmente el mandato de los Concejales; y que implica la formación de una Mesa de Edad, la comprobación de credenciales y el quorum de mayoría absoluta.

2) Clases de sesiones por su periodicidad

a') Ordinarias

Son sesiones ordinarias aquellas cuya periodicidad está preestablecida. Dicha periodicidad será fijada por acuerdo del propio Pleno adoptado en sesión extraordinaria, que habrá de convocar el Alcalde o Presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación y no podrá exceder del límite trimestral previsto en el artículo 46 -LBRL.

La negativa del Alcalde o Presidente a celebrar sesión ordinaria en la fecha prefijada lesiona el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos amparado en el artículo 23 -CE. Y así, la jurisprudencia del TS tiene declarado, en Sentencia de 9 de junio de 1988, lo siguiente:

“En virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución, los concejales tienen el derecho a ejercitar las facultades que a su cargo corresponde y, entre ellas, la de intervenir en las sesiones plenarias proponiendo, discutiendo y votando acuerdos, por lo que la negativa, expresa o tácita, a convocar sesión plenaria impide a los Concejales el ejercicio de ese derecho fundamental.

La actitud de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento negándose a celebrar la sesión ordinaria del Pleno Municipal constituye un obstáculo al derecho que los ciudadanos tienen, en este caso por medio de sus representantes legítimamente elegidos, a participar en los asuntos públicos, pues no existe obstáculo mayor que negar a unos Concejales, bajo la aparente justificación de no tener ultimados o plenamente estudiados los asuntos a tratar, la posibilidad de promover la actuación de los órganos a través de cuyas decisiones se desenvuelve la vida municipal, máxime si como en el presente caso acontece, hay establecida una periodicidad fija y determinada para las sesiones ordinarias (una cada tres meses a celebrar el segundo viernes hábil de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, y si éste es inhábil el día siguiente que no sea sábado ni víspera de fiesta) acordada previamente, por lo que la sentencia apelada, al estimar que la no convocatoria ordinaria del pleno del Ayuntamiento en la fecha prevista conculca el derecho fundamental contenido en el artículo 23 de la Constitución ha de reputarse acertada”.

b') Extraordinarias

Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Alcalde o Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación.

Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben. La relación de asuntos incluidos en el escrito no anula la facultad del Alcalde o Presidente para determinar los puntos del Orden del día, si bien la exclusión por éste de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada.

La convocatoria de la sesión extraordinaria a instancia de miembros de la Corporación deberá efectuarse dentro de los cuatro días

siguientes a la petición y no podrá demorarse su celebración por más de dos meses desde que el escrito tuviera entrada en el Registro General.

Contra la denegación expresa o presunta de la solicitud a la que se refiere el párrafo anterior podrán interponerse por los interesados los correspondientes recursos.

c') Extraordinarias urgentes

Son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el Alcalde o Presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la normativa.

En este caso debe incluirse como primer punto del Orden del día el pronunciamiento del pleno sobre la urgencia. Si ésta no resulta apreciada por el Pleno, se levantará acto seguido la sesión.

3) Clases de sesiones por su publicidad

a') Sesiones plenarias públicas

En principio, las sesiones del Pleno Municipal son públicas. Incluso pueden instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión para la mayor difusión en toda la localidad de la sesión plenaria municipal.

Asimismo, el Presidente de la Corporación puede establecer un turno de ruegos y preguntas del público asistente; ruegos y preguntas que podrían versar sobre temas concretos de la gestión municipal, pudiéndose incluso autorizar la intervención de representantes de asociaciones vecinales en defensa de algún punto del Orden del día que muy especialmente les afecte.

b') Sesiones plenarias secretas

No obstante, el artículo 88 -ROF establece que pudiera ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a los que se refiere el artículo 18.1 CE (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen), cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

C) REQUISITOS PREVIOS A LA CELEBRACION DE LAS SESIONES DEL PLENO MUNICIPAL

1) Convocatoria

Corresponde al Alcalde convocar todas las sesiones del Pleno. La convocatoria de las sesiones extraordinarias deberá ser motivada.

La convocatoria, orden del día y borradores de los actos, deberán ser notificados a los Concejales, en su domicilio.

Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes.

2) Orden del día

El Orden del día será fijado por el Alcalde, asistido por la Secretaría, y sólo podrán incluirse los asuntos que hubieran sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa correspondiente, salvo razones de urgencia, ratificando el Pleno tan inclusión.

En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre en punto de “ruegos y preguntas”.

Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias no comprendidas en el Orden del día, así como los que se adopten en sesiones ordinarias, salvo especial y previa declaración de urgencia.

En todo caso, la determinación del Orden del día constituye una declaración de voluntad por parte del Alcalde-Presidente que establece, mediante su exteriorización documental —en la que han de quedar claramente determinados los asuntos sobre los que, en su caso, el órgano colegiado ha de adoptar acuerdo—, el contenido de una sesión a celebrar.

La finalidad del orden del día no es otra que dar a conocer a los miembros de la Corporación, a través de un simple extracto indicador,

los asuntos que van a ser tratados, para disponer de mayor información sobre cada asunto antes de que se celebre la sesión.

Para que puedan incluirse en el Orden del día los expedientes deberán estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para su celebración.

3) Requisitos de celebración de las sesiones

a') Lugar de celebración

Conforme estipula el artículo 49 -TRRL, las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial que constituya la sede de la respectiva Corporación.

En los casos de fuerza mayor, las sesiones podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

Por su parte, el artículo 85.1 -ROF admite expresamente esta excepción, pero exige que se den los siguientes requisitos:

- Que se trate de un supuesto de fuerza mayor;
- Que se habilite otro edificio o local a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde o Presidente dictada previamente;
- Que dicha habilitación se comunique a todos los miembros de la Corporación; y
- Que esta circunstancia se haga constar en Acta.

b') Tiempo

Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si éste terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el Orden del día, el Presidente

podrá levantar la sesión. En este caso, los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el Orden del día de la siguiente sesión.

Durante el transcurso de la sesión, el Presidente podrá acordar interrupciones a su prudente arbitrio, para permitir las deliberaciones de los grupos por separado sobre la cuestión debatida, o para descanso en los debates.

c') Colocación en el salón de sesiones

Los miembros de la Corporación tomarán asiento en el Salón de Sesiones unidos a su grupo. El orden de colocación de los grupos se determinará por el Presidente, oídos los Portavoces, teniendo preferencia el grupo formado por los miembros de la lista que hubiera obtenido un mayor número de votos.

En cualquier caso, la colocación de los miembros corporativos tenderá a facilitar la emisión y recuento de los votos.

d') Quórum de válida constitución y celebración de sesiones

Para la válida constitución del pleno se requiere la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan.

Si en primera convocatoria no existiera el quórum necesario según lo expuesto anteriormente, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después. Si tampoco entonces se alcanza el quórum necesario, la Presidencia dejará sin efecto la convocatoria posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posteridad, sea ordinaria o extraordinaria.

En relación con las posibles sanciones a imponer por las faltas no justificadas de asistencia, el artículo 78.4 -LBRL señala:

“Los Presidente de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por la falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma o supletoriamente, la del Estado”.

4) Policía de sesiones

El Alcalde, como Presidente de la Corporación, es el competente para dirigir las sesiones corporativas y en función de dicha atribución, el Alcalde podrá:

- Impedir la intervención del público, así como sus manifestaciones de agrado o desagrado; y
- Expulsar —en casos extremos— a los asistentes que por cualquier causa impidan el normal desarrollo de la sesión.

Estas facultades del Alcalde también podrán ejercerse respecto de los propios miembros corporativos. Así, según el artículo 95 -ROF:

- El Alcalde o Presidente podrá llamar al orden a cualquier miembro de la Corporación que:
 - Profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación o de sus miembro, de las Instituciones Públicas o de cualquier otra persona o entidad.
 - Produzca interrupciones o, de cualquier otra forma, altere el orden de las sesiones.
 - Pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.
 - Realizadas tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia de las consecuencias de una tercera llamada, el Presidente podrá ordenarle que abandone el local en que se esté celebrando la reunión, adoptando las medidas que considere oportuna para hacer efectiva la expulsión.

d) DESARROLLO DE LAS SESIONES

1) Apertura

Corresponde al Alcalde-Presidente abrir la sesión, pero esta facultad queda limitada por la obligada existencia del quórum necesario para que la sesión quede válidamente constituida.

2) Aprobación del Acta de la Sesión anterior

Constituye esta la primera de las tradiciones de funcionamiento de los órganos colegiados, particularmente en el campo administrativo.

El ROF establece que “las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiera distribuido con la convocatoria”.

Asimismo, “en ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y sólo cabría subsanar los meros errores materiales o de hecho” (artículo 91 -ROF).

3) Debates

a') Concepto

El “debate” es aquella fase de la sesión destinada a la formación o integración de la voluntad del órgano colegiado, con la participación de sus miembros mediante el uso de la palabra.

El debate concluye cuando existe una propuesta de acuerdo, bien consistente en un pronunciamiento sobre el asunto, bien en la retirada de dicho punto del Orden del día para que dicho asunto quede sobre la mesa.

b') Orden de los debates

Todos los asuntos se debatirán y votarán en el orden en que estuvieran relacionados en el Orden del día.

c') Facultades del Alcalde para la alteración del orden de los temas de debate

No obstante lo señalado, el Alcalde-Presidente puede alterar el orden de los temas a tratar, o retirar un asunto, cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y esta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el Orden del día.

d') Procedimiento para el debate de asuntos no incluidos en el Orden del día

Se exige acuerdo con mayoría absoluta del Pleno para la ampliación del Orden del día y el debate y votación de asuntos no incluidos en el mismo y, por lo tanto, no informados por las comisiones Informativas.

e') Intervenciones en los debates y formas que pueden revestir las intervenciones de los miembros de la Corporación

La regulación de las intervenciones en los debates se detalla en el artículo 94 del ROF. La articulación de las citadas intervenciones se basa en la representatividad política que encarnan los miembros corporativos, es decir, los partidos políticos. En este sentido, si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde o Presidente conforme a las siguientes reglas:

- Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización del Alcalde o Presidente.
- El debate se iniciará con una exposición y justificación de la propuesta, a cargo de algún miembro de la Comisión Informativa que la hubiera dictaminado o, en los demás casos, de algunos de los miembros de la Corporación que suscriban la proposición o moción, en nombre propio o del colectivo u órgano municipal proponente de la misma.

- A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno. El Alcalde o Presidente velará para que todas las intervenciones tengan una duración igual.
- Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde o Presidente que se conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
- Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido este, el Alcalde o presidente puede dar por terminada la discusión, que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará la propuesta.
- No se admitirán otras interrupciones que las del Presidente para llamar al orden o a la cuestión debatida.

Los miembros de la Corporación podrán, en cualquier momento del debate, pedir la palabra para plantear una cuestión de orden, invocando al efecto la norma cuya aplicación se reclama. El Presidente resolverá lo que proceda, sin que por este motivo se entable debate alguno.

Formas que pueden revestir las intervenciones de los miembros de la Corporación

e'-1) Dictamen

Es la propuesta que sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión Informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.

e'-2) Proposición

Es la propuesta que se somete al pleno relativa a un asunto incluido en el Orden del día que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3º del ROF. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar.

Manual de Régimen Local

No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 82.3º, la inclusión del asunto en el Orden del día.

e'-3) *Moción*

Es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo previsto en el artículo 91.4 del ROF. Podrá formularse por escrito u oralmente.

e'-4) *Voto particular*

Es la propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro de la Corporación que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.

e'-5) *Enmienda*

Es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición; se realiza mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto, por cualquier miembro de la Corporación.

e'-6) *Ruego*

Es la formulación de una propuesta de actuación dirigida por alguno de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces. Se efectuarán oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión en la que se formulen, si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente.

e'-7) *Pregunta*

Es la cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno del Pleno. pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces.

f') Votaciones. Concepto y clases de votaciones

Concepto

El voto lo constituye la declaración de voluntad de cada uno de los miembros de la Corporación, mostrando su asentimiento, disentimiento o abstención, frente a la propuesta de acuerdo formulada por el Alcalde o Presidente.

De la votación surge el acuerdo. Ahora bien, para que la votación mayoritaria tenga la eficacia jurídica de la voluntad del órgano es precisa una determinada mayoría.

Clases de votaciones

f-1) Por la mayoría exigida

El Pleno de las Corporaciones locales adopta sus acuerdos, como regla general, por mayoría simple. Esto es, cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

Se entenderá que existe mayoría absoluta cuando los votos afirmativos suponen más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación

Asimismo, se entenderá que existe la mayoría de “dos terceras partes del número de hecho” –mencionada en el artículo 47.2º de la LBRL– cuando los votos afirmativos igualen o superen los dos tercios del número de hecho de miembros y, en todo caso, supongan mayoría absoluta.

f-2) Por la forma de votación

Las votaciones pueden ser:

- **Ordinarias.** Aquellas que se manifiesten por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención. Es el sistema utilizado normalmente.

■ Nominales. Aquellas que resulten por llamamiento de los miembros de la Corporación por orden alfabético, siendo el Presidente el último en votar; y en la que los miembros de la Corporación, al ser llamado responde en voz alta “sí”, “no” o “me abstengo”.

■ Secretas. Las que se realizan por papeletas depositadas en una urna o bolsa.

El voto es personal e indelegable, y puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo también los miembros de la Corporación abstenerse de votar.

g') Terminación de las Sesiones Plenarias

g'-1) Ruegos y preguntas

Ya se han descrito con anterioridad al hacer referencia a las intervenciones de los miembros de la Corporación en los debates.

g'-2) Levantamiento de la sesión

El levantamiento de la sesión —que es, como la apertura y la suspensión, facultad del Presidente— es el acto que pone fin a la misma.

g'-3) Intervención ulterior del público asistente

Llegados al final y levantada la sesión plenaria, el Alcalde o Presidente puede establecer un turno de “ruegos y preguntas” con el público asistente.

Los temas a tratar en este apartado serán concretos y de interés municipal. Corresponderá, asimismo al Alcalde o Presidente ordenar y cerrar este turno final.

h') De las actas de las Sesiones Plenarias

De cada sesión, el Secretario extenderá acta en la que hará constar:

- Lugar de la reunión, con expresión del nombre del municipio y local en donde se celebra.

- Día, mes y año.

- Hora en que comienza.

- Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.

- Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria.

- Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra.

- Votaciones que se verifiquen; y, en el caso de las nominales, el sentido en que cada miembro emita su voto. en las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados.

- Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.

- Hora en la que el Presidente levanta la sesión.

- De no celebrarse sesión por falta de asistentes, o por otro motivo, el Secretario suplirá el Acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que se consignará la causa de la no celebración, el nombre de los concurrentes y el de los que pudieran haber excusado su asistencia.

El Acta, una vez aprobada, se transcribirá al Libro de Actas con la firma del Alcalde y del Secretario.

e) FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE GOBIERNO

1) Convocatoria y periodicidad

Corresponde al Alcalde fijar, mediante Decreto, el día y hora de la celebración.

Se celebrará una sesión ordinaria cada quince días como mínimo.

2) Características

Serán de aplicación las mismas del Pleno, con las siguientes salvedades:

- El plazo entre la convocatoria y la celebración será como mínimo de 24 horas.
- Las sesiones no serán públicas.
- Para la válida celebración se necesita la mayoría absoluta de sus miembros en primera convocatoria; en segunda, será suficiente la tercera parte de sus miembros.
- El Alcalde dirige los debates a su prudente arbitrio.
- Las actas de la sesión se transcribirán en libro distinto al del Pleno.

f) FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS

Las Comisiones Informativas celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de constituir las, en los días y horas que establezca el Alcalde o Presidente de la Corporación, o su respectivo Presidente, quienes podrán, asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de las mismas.

El Alcalde o Presidente de la Corporación, o el Presidente de la Comisión, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros de la Comisión. En este caso, y por lo que respecta al Orden del día, se aplicará lo dispuesto en el artículo 81 del ROF.

Las sesiones pueden celebrarse en la sede de la entidad respectiva o en otras dependencias de la misma.

Las convocatorias corresponden al Alcalde o Presidente de la Corporación o al Presidente de la Comisión y deberán ser notificadas a los miembros de la Comisión o, en su caso, a los grupos municipales con una antelación de dos días hábiles, salvo las urgentes. En todo caso, se acompañará el Orden del día.

CUESTIONES DE INTERÉS

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1ª : QUIENES PUEDEN SER CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES LOCALES: La inscripción en el censo o en el Padrón municipal de habitantes del municipio donde se presente la candidatura no es condición necesaria para ser candidato en las elecciones locales.

2ª : RENUNCIA AL CARGO DE ALCALDE: No implica necesariamente la renuncia al cargo de concejal.

La renuncia debe hacerse por escrito ante el Pleno de la Corporación que adoptará un “acuerdo de conocimiento” de la misma. Vacante la Alcaldía se procede a elegir Alcalde con el mismo procedimiento utilizado para la elección de Alcalde, después de las elecciones (pero sin constituir Mesa de Edad), siendo candidato a la alcaldía el siguiente concejal de la lista.

3ª : RENUNCIA AL CARGO DE CONCEJAL: Debe formularse mediante escrito dirigido al Pleno. A partir del acuerdo del Pleno tomando conocimiento de la renuncia se produce el cese efectivo en la condición de concejal, sin que pueda ser considerado “concejal en funciones” hasta la proclamación del sustituto.

Debe solicitarse de la Junta Electoral correspondiente (100 días después de las elecciones se disuelven la Junta Electoral de Zona y la Junta Electoral Provincial por lo que pasado este momento, sería competente la Junta Electoral Central) las credenciales correspondientes al siguiente candidato de la lista que deberá tomar posesión en la primera sesión que celebre el Pleno.

4ª : RÉGIMEN DE LAS INDEMNIZACIONES QUE PUEDEN PERCIBIR LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES: Hay que distinguir las indemnizaciones de las dietas por asistencia a las sesiones de los órganos colegiados. Estas últimas son cantidades fijas cuya cuantía señala el Pleno, bastando para su percepción la asistencia a una sesión de Pleno, Comisión Informativa, etc...

Las indemnizaciones se establecen por la Ley para compensar los daños y perjuicios que sufren los miembros de las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus funciones. En algunas Corporaciones se fija, mediante acuerdo de Pleno, una cantidad que reciben periódicamente todos o algunos miembros de la Corporación en concepto de “entrega a cuenta” de las indemnizaciones, realizándose una liquidación

Manual de Régimen Local

posteriormente, con la correspondiente justificación documental. En ningún caso puede percibirse una cantidad superior a la que resulte de compensar los perjuicios efectivamente sufridos.

5ª : PRIMER PUNTO DE LAS SESIONES DEL PLENO U OTRO ÓRGANO COLEGIADO. APROBACIÓN BORRADOR ACTA ULTIMA SESIÓN: Supuesto de negativa de uno o varios Concejales a aprobar el borrador del acta de la última sesión.

Es una irregularidad. Los miembros de las Corporaciones pueden solicitar rectificaciones sobre detalles no recogidos, errores detectados o manifestaciones no transcritas, siempre que no afecten el fondo de los asuntos, al sentido de las votaciones o se falte a la verdad. Estas rectificaciones se recogen en el acta de la sesión en la que se producen pero el acta de la sesión anterior debe quedar aprobada.

6ª : PERIODICIDAD DE LAS SESIONES ORDINARIAS: El acuerdo plenario por el que se fija el régimen de sesiones puede ser modificado por otro acuerdo plenario que establezca otro régimen de sesiones siempre que se respete el requisito mínimo de periodicidad trimestral.

El Alcalde no puede modificar libremente el régimen de sesiones fijado por el Pleno convocando las sesiones en días distintos de los preestablecidos por éste.

Si el Alcalde no puede asistir a una sesión ordinaria, deberá delegar expresamente en el Teniente de Alcalde la presidencia de la misma.

En el supuesto de que no existan asuntos que tratar en la fecha fijada para convocar la sesión ordinaria, la opinión mayoritaria es que la sesión debe celebrarse en todo caso aunque únicamente figuren como puntos del orden del día la aprobación del borrador del acta de la última sesión y los ruegos y preguntas, ya que de esa forma se permite a los Concejales ejercer las funciones de representación que se les han conferido.

7ª : EL TIEMPO EN LA CELEBRACIÓN DE LAS SESIONES: Habrá de procurarse que las sesiones terminen el mismo día de su comienzo. No obstante si la sesión continuara después de las 12 de la noche, los acuerdos adoptados pasada esa hora serían válidos, sin que pueda alegarse nulidad de los mismos. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo.

Lo que en ningún caso resulta posible es suspender la sesión y continuarla al día siguiente ya que con ello se infringe el principio de unidad de acto.

8ª : COMPUTO DE LA MAYORÍA ABSOLUTA EN LAS VOTACIONES: Como el número legal de miembros de las Corporaciones siempre es impar, la mayoría absoluta ha de entenderse como la mitad más medio.

9ª : COMPUTO DE LA MAYORÍA DE DOS TERCIOS: Si al calcular los dos tercios del número legal de concejales aparecen decimales, habrá de considerarse el número entero inmediatamente superior.

Ejemplo: $2/3$ de 11; $11 \times 2 = 22$ $22 : 3 = 7'333$ los dos tercios de 11 concejales será 8.

IV

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

A) ASPECTOS GENERALES Y REGULACION LEGAL

Las Corporaciones Locales, para el cumplimiento de sus fines, necesitan evidentemente el empleo de unos medios de tipo material y otros que podemos llamar “medios personales”, es decir, el conjunto de personas físicas a las que corresponde el cumplimiento de las funciones propias de los distintos órganos de la Administración Local.

La idea de funcionario público nace de la necesidad en que se encuentran el Estado, las Entidades Locales y los demás Entes públicos, de utilizar las facultades del hombre para la realización de los fines que tienen encomendados.

Las personas físicas que prestan sus servicios a las Administraciones Públicas, constituyen un grupo integrado por diversas clases, diferenciadas entre sí, según distintos criterios de clasificación. Se suelen distinguir tres grandes grupos de personas al servicio de las Administraciones Públicas: autoridades, funcionarios y contratados laborales.

Las autoridades presentan como notas más destacadas las siguientes: tener poder de decisión, carácter temporal del cargo, ser normalmente elegidas y no hacer del ejercicio del cargo una profesión.

Los funcionarios y contratados laborales, normalmente, no tienen poder de decisión, sino que, por el contrario, realizan tareas de preparación y ejecución material. Otras notas que los caracterizan son el nombramiento, la profesionalidad y la prestación de sus servicios mediante una retribución.

La diferencia entre el funcionario y el contratado laboral está principalmente en la naturaleza administrativa o laboral de la relación que vincula a uno y otro con la Administración a la que prestan sus servicios.

De estos tres grupos es destacable el de los funcionarios públicos, que son las personas incorporadas a la Administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo. Sus notas características son las siguientes:

- Son personas físicas, es decir, hombres y mujeres.

- Se incorporan a la Administración, es decir, forman parte de ella permanentemente.
- La incorporación a la Administración tiene lugar a través de una relación de servicios profesionales. Hace de la prestación de servicios su profesión.
- A cambio de dicha prestación de servicios, el funcionario percibe una retribución.
- Dicha relación es regulada por el Derecho Administrativo, y no por el Derecho Civil, Laboral u otro.

El artículo 103.3 de la CE establece que “la Ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones”.

La Constitución contrapone así, con lo recogido en su artículo 103.3 antes citado, el Estatuto de los Trabajadores (art. 35.2 CE); lo que significa, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 11- junio -1987), que la Constitución ha optado “por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos”, por lo que “habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública, garantizándose de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo pueden ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario”.

Hasta el momento en que se apruebe el Estatuto de la Función Pública común a todas las Administraciones Públicas, son de aplicación a la Administración Local las normas estatales de aplicación general, por ser bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1º,18 CE).

En este sentido, son de aplicación al personal al servicio de las Administraciones Públicas, en algunos de sus aspectos y por tener carácter básico, los siguientes textos legales:

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE del 3) y Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de febrero. BOE del 15).
- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (BOE del 8).
- Ley 9/1987, de 12 de mayo, que regula los Organos de Representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, modificada en 1994 (BOE del 17).

Asimismo, existen normas en la función pública del Estado que tienen carácter supletorio de las propias de la Función Pública Autonómica y Local. También son importantes de tener en cuenta las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Además, hay un grupo de normas que regulan la Función Pública Local, específicamente. Así:

- Título VII de la LRBRL, “Personal al Servicio de las Entidades Locales”. Se dedican a la regulación de cuestiones referentes al personal municipal los artículos 89 al 104 (texto modificado en 1993 y 1994).
- Título VII, del TRL, artículos 126 a 177.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre Régimen de retribuciones de los Funcionarios de la Administración local (BOE de 3 - mayo).
- Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre Provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (BOE de 9 - agosto); desarrollado por O.M. de 10 de agosto de 1994 (BOE del 12).

B) EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

a) Concepto

El artículo 89 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que:

“El personal al servicio de las Entidades Locales estará integrado por los funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”.

b) Clases

Podemos clasificar al personal al servicio de las entidades locales en:

- Funcionarios de carrera;
- Contratados en régimen de derecho laboral; y
- Personal eventual, que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.

1) Funcionarios de carrera

Son funcionarios de carrera de la Administración Local las personas incorporadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo.

Se incluyen como funcionarios de carrera al servicio de las corporaciones locales a aquellos en los que se dan las siguientes características:

- Que hayan sido nombrados legalmente para realizar unas funciones públicas;
- Que desempeñen servicios de carácter permanente en una Entidad local;
- Que figuren en las correspondientes plantillas; y
- Que perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones del personal del presupuesto de las Corporaciones.

Corresponde a los funcionarios de carrera en la Administración local el desempeño de las funciones que se mencionan a continuación:

- Las que impliquen ejercicio de autoridad;
- 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
- Las que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función.

a') Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a *funcionarios de habilitación de carácter nacional*, las siguientes:

- Las de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo;
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación puede ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en las Corporaciones Locales con Secretaría de clase tercera.

b') Los funcionarios de carrera al servicio de las Entidades Locales que no ocupen puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación de carácter nacional, se integrarán en las escalas, subescalas, clases y categorías de cada Corporación, con arreglo a lo establecido en la Normativa local vigente; y en este sentido:

Escalas	Subescalas
----------------	-------------------

Administración General	Técnica Administrativa Auxiliar Subalterna
Administración Especial	<u>De Servicios especiales</u> Técnica

Los funcionarios de la Escala de Administración General desempeñan funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

Pertenecerán a la Subescala Técnica de la Administración General los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.

Se integran en la Subescala Administrativa de la Administración General los funcionarios que realicen tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración.

Pertenecerán a la Subescala Auxiliar de la Administración General los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y similares.

Pertenecerán a la Subescala de Subalternos de la Administración General los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios y servicios de la Corporación.

Los funcionarios de Administración Especial tienen atribuidas funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio.

Pertenecerán a la Subescala Técnica de la Administración Especial los funcionarios que realicen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio las leyes exigen estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. La Subescala de Servicios Especiales requiere una aptitud específica y la posesión de títulos académicos o profesionales determinados.

2) Personal eventual

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Texto refundido establecen, con respecto al personal eventual, que:

- El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.
- El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o Presidente de la Entidad Local de que se trate. Cesan automáticamente, en todo caso, al producirse el cese o al expirar el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.
- Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el “Boletín Oficial de la Provincia” y, en su caso, en el propio Boletín de la Corporación.
- Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo para la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desarrollar las tareas que conlleven dichos puestos.
- En ningún caso, el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá ningún mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna.

3) Personal laboral

El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación local ateniéndose a los principios de que la selección se efectuará:

- De acuerdo a la Oferta de Empleo Público;
- Mediante convocatoria pública;
- A través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libre;
- Con garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad; y
- Con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.

El artículo 177 del Texto Refundido de Régimen Local establece que:

- La contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial, y demás modalidades previstas en la legislación laboral;
- Será nulo el contrato laboral por tiempo indefinido celebrado por una Entidad local con persona incurso en alguna de las causas de incapacidad específica que sean de aplicación a los funcionarios y al personal interino.

Aún cuando el régimen jurídico aplicable al personal laboral debe buscarse en el Derecho Laboral, esto no obstante, deberán tenerse en cuenta determinadas prescripciones de la normativa Local al respecto en cuanto a:

- *Plantillas.*- Constituye una novedad con respecto a la normativa anterior, ya que en la misma el personal contratado en régimen laboral debería figurar en cuadros anexos a las plantillas orgánicas. En la nueva normativa local, el artículo 90 de la LRBRL determina que la plantilla que anualmente apruebe cada Corporación

Local, a través de sus presupuestos, “deberá” comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

■ *Funciones a desempeñar.*- El personal laboral no podrá desempeñar las funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado, con exclusividad, a personal sujeto al Estatuto funcional; todo ello por aplicación del artículo 92.2 de la LRBRL.

■ *Selección.*- Se debe realizar conforme a la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso - oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad; insistiéndose, especialmente, en el principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.

■ *Retribuciones.*- Habrá que estar a los convenios colectivos aplicables al sector de actividades que se efectúan para la Administración local contratante, a la determinación del salario mínimo, así como a las previsiones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

c) Funciones reservadas a los funcionarios y al personal laboral

El artículo 92.2º, LRBRL, reserva a los funcionarios locales las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control, de contabilidad y tesorería y las que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función. Las del personal laboral se refieren a los puestos de naturaleza no permanente, de vigilancia, porteo, de carácter instrumental sobre conservación y mantenimiento de edificios e instalaciones o de carácter técnico especializado, así como funciones auxiliares.

1) Funciones reservadas a los funcionarios. Especial consideración de las reservadas a los funcionarios de habilitación nacional.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales:

- La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; y
- La de control y fiscalización interna de la gestión económica, financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La responsabilidad administrativa de estas funciones está reservada –sin perjuicio de determinadas excepciones– a los funcionarios en posesión de habilitación de carácter nacional.

Secretaría

En todas las Corporaciones Locales existirá el puesto de “Secretario“, con las funciones ya indicadas de asesoramiento legal y fe pública.

No obstante, está prevista la posibilidad de que existan agrupaciones de municipios para sostener, en común, un puesto único de Secretaría, cuando los ingresos ordinarios no superen determinadas cifras.

El acuerdo de agrupación corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma, mediante el oportuno expediente, de cuya resolución se dará traslado al Ministerio de Administraciones Públicas.

También está previsto, para el supuesto de que no se produzca esa agrupación, que las funciones de Secretaría sean ejercidas por funcionarios con habilitación de los servicios de asesoramiento correspondiente.

Intervención.

En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera o segunda [Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos, de capitales de provincia y municipios de más de 20.000 habitantes; y Secretarías de Ayuntamientos en municipios de entre 5001 y 20.000 habitantes y los de población inferior a 5001 habitantes y cuyo presupuesto sea mayor a 500 millones de pesetas], existirá un puesto de trabajo denominado “Intervención”, para las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y contabilidad.

En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera [Municipios con menos de 5001 habitantes y presupuestos menores

a 500 millones de pesetas], las funciones de Intervención formarán parte del puesto de trabajo de Secretaría, salvo que se agrupen a efectos de intervención, considerándose, entonces, de clase segunda.

Tesorería.

En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase, existirá un puesto de trabajo denominado “Tesorería”, al que corresponde la responsabilidad administrativa de los servicios de recaudación y el manejo y custodia de fondos.

Este puesto de trabajo estará reservado a funcionarios con habilitación nacional en la Corporaciones con Secretaría de primera clase, y también en las de segunda clase que se hubieren agrupado con otras a efectos de sostenimiento en común del puesto único de Intervención.

En las restantes Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada como de “tercera clase”, la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrán ser atribuidos a los miembros de la Corporación o a funcionarios de la misma.

Asimismo, hay que tener en cuenta la posible existencia de *puestos de colaboración* a los anteriores, a crear discrecionalmente por las Corporaciones Locales; les corresponde la sustitución de los anteriores. Tales puestos están reservados a funcionarios de habilitación nacional.

2) Funciones del personal laboral

No están determinadas directamente. Su fijación ha de hacerse en sentido negativo, teniendo en cuenta aquellas que, por estar reservadas a funcionarios (art. 92-2º, LBRL), no pueden ser ejercidas por personal laboral. De acuerdo con la legislación estatal, se refieren a funciones no permanentes, de vigilancia y custodia, porteo, instrumentales o técnicas y especializadas.

d) Selección y Formación.

1) conceptos básicos

La plantilla comprende todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Se fijan anualmente a través del presupuesto (art. 90.1 LBRL), y no puede superar los límites que para gastos de personal se fijan de forma general y responden a los principios de racionalidad, economía y eficiencia. Su adopción se produce anualmente “con ocasión de la aprobación del Presupuesto” (art. 126.1º TRRL); cualquier modificación exige los mismos trámites que su aprobación, y su ampliación procede cuando el incremento del gasto que suponga se compense con la reducción en otros capítulos de gastos no ampliables o cuando el aumento se deba a establecimiento o ampliación de servicios impuestos por una disposición legal (art. 126.2 TRRL).

La relación de puestos de trabajo incluye, para cada uno de ellos, su denominación y características esenciales, sus retribuciones complementarias, así como los requisitos exigidos para su desempeño. Son las Corporaciones Locales las que forman tales relaciones (art. 90.2º LBRL), pero habrán de respetar las normas que dicta el Estado para su confección, descripción de puestos de trabajo-tipo, las condiciones para su creación y normas básicas de promoción interna y de la carrera administrativa (arts. 90 LBRL y 126 TRRL). Cuando se trate de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, su creación, clasificación y supresión corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa estatal (art. 159 TRRL).

Otro concepto distinto es el del *catálogo de puestos de trabajo* previsto en el Real Decreto sobre retribuciones de funcionarios de Administración Local (R.D. 861/1986, de 25 de abril, disposición transitoria 2ª) como instrumento provisional y transitorio «hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación». Se establecen a efectos de complemento específico, e incluyen todos los datos de los puestos de trabajo (descripción, condiciones para su creación, etc.).

La oferta de empleo público se forma con las plazas dotadas que no se hallen cubiertas con los efectivos de personal existente. Se aprueban y publican en el Boletín correspondiente anualmente dentro del plazo de un

mes desde la aprobación del presupuesto municipal (art. 128 TRRL, remitiéndose a la normativa básica estatal).

La Ley 22/1993, de 29 - diciembre (BOE del 31), ha introducido otros instrumentos, como son los *planes de empleo*, «que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal». Con apoyo en tales planes, las autoridades responsables de personal pueden proceder a reajustes de plantillas, incluso supresión de personal, en unos términos desconocidos hasta ahora en la función pública.

En materia de convocatorias para la función pública local son aplicables las normas contenidas en el TRRL y las que dicte el Estado en desarrollo de la LB para la selección, formación y habilitación de funcionarios; con carácter supletorio, la norma de la Comunidad Autónoma dictada para regular el ingreso en la función pública de la misma y el reglamento para ingreso en la del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (art. 134.2 TR). También es preciso tener en cuenta los Reales Decretos de 14 de mayo de 1993 y 29 de julio de 1994, referidos a los habilitados de carácter nacional.

2) Funcionarios de habilitación nacional.

En cuanto a la selección y formación de los funcionarios en concreto, es necesario comenzar por los funcionarios de habilitación nacional. La selección de estos funcionarios, cuando no esté descentralizada territorialmente, en los términos que autoriza el artículo 98.1 LBRL, corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública. Igualmente, tienen atribuida la formación, excepto cuando actúa por delegación, el Instituto o Escuela de Funcionarios de la respectiva Comunidad Autónoma.

Una vez superadas las pruebas de selección –requisito imprescindible para adquirir la condición de funcionario (arts. 133 y 137 TRRL)– y el curso de formación, se obtiene la habilitación de carácter nacional que supone el ingreso en la función pública local y la legitimación para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de puestos de trabajo.

El mecanismo del concurso ordinario para cubrir las plazas resulta ser el siguiente: la convocatoria corresponde a las propias Corporaciones Locales y, supletoriamente, a la Administración del Estado. El Ministerio de Administraciones Públicas, en coordinación con las Comunidades Autónomas, aprobará el modelo de convocatoria, con determinación de las bases comunes.

Fijadas las fechas de convocatoria anual de los concursos por la Administración del Estado, éstos se rigen por un baremo, en el que se incluyen los méritos generales de preceptiva valoración y que alcanzan 19'50 puntos, sobre 30, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas hasta 3 puntos del total para fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica y los 7'50 puntos restantes a la propia Corporación en función de los méritos específicos que crea conveniente valorar en atención a las características locales. Asimismo, se prevé introducir en las bases de sus concursos el conocimiento de la lengua oficial de la Comunidad Autónoma.

En el seno de cada Corporación Local se constituye un tribunal que evalúa los méritos y eleva, a la Corporación, propuesta comprensiva de los

candidatos, para, posteriormente, resolver esta última. La formalización de los nombramientos corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas.

Supletoriamente, el Ministerio de Administraciones Públicas efectúa la convocatoria anual de concurso unitario, en cada Subescala, para la provisión de puestos de trabajo reservados a concurso que no hubieran sido incluidos en la convocatoria del concurso ordinario; siendo posible que las Corporaciones Locales puedan utilizar el concurso unitario para la provisión de sus puestos vacantes, comunicándolo al Ministerio.

Este sistema de concurso ha sido excepcionado para los puestos de trabajo de nivel 30 que pueden ser cubiertos por libre designación, lógicamente entre funcionarios habilitados de carácter nacional.

La posterior toma de posesión determina la adquisición plena de la condición de funcionario.

También son posibles nombramientos provisionales en puestos vacantes, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las Corporaciones Locales, y previa conformidad de los interesados; así como acumulaciones de Entidades Locales, nombramientos accidentales (en funcionarios capacitados suficientemente) y nombramientos interinos (en personas con titulación adecuada al puesto de trabajo).

3) Otros funcionarios

Para los funcionarios que no tienen habilitación de carácter nacional es la Corporación Local la que selecciona y nombra, si bien las reglas básicas, programas mínimos y títulos y diplomas requeridos se establecen reglamentariamente por la Administración del Estado (art. 100 LBRL).

4) Personal laboral

Su selección y nombramiento corresponde a la Corporación Local; podrá revestir cualquiera de las modalidades previstas en la legislación laboral (arts. 103 LBRL y 177 TRRL).

e) Derechos y Deberes

1. Derechos

a') Derechos generales

- *Derecho al cargo.*- Se asegura el derecho al cargo sin perjuicio de su adscripción a uno u otro puesto de trabajo, lo que conlleva la protección que requiera el ejercicio mismo, y los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su rango y a la dignidad de la función pública.
- *Derecho a la inamovilidad en la residencia.*- Siempre que se trate de funcionarios con habilitación de carácter nacional y con referencia a los restantes funcionarios, en cuanto el servicio lo consienta.
- *Derecho a la asistencia sanitaria.*- En los términos de la legislación vigente, las Entidades Locales están obligadas a facilitar a los funcionarios la asistencia médico-farmacéutica, que comprenderá la quirúrgica y de especialidades. Dicho régimen está integrado en el general de Seguridad Social, en cumplimiento de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993, y el RD 480/1993, de 2 de abril (BOE del 3), al suprimirse la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.
- *Derecho a recompensas.*- Cuando se distingan notablemente en el cumplimiento de sus deberes tendrán derecho a ser recompensados.
- *Derecho a vacaciones.*- Todos los funcionarios tiene derecho a disfrutar, cada año completo de servicio activo, unas vacaciones retribuidas de un mes, o los días que correspondan si el tiempo servido fuese menor.

- *Licencias y permisos.*- Las licencias pueden ser por enfermedad, por matrimonio, por estudios o por asuntos propios. Igualmente se tiene derecho a determinados permisos por causas justificadas.
- *Promoción interna.*- Derecho a la reserva de determinadas plazas en las convocatorias de ingreso, para aquellos que tuvieran la correspondiente titulación.
- *Promoción profesional.*- Mediante la adquisición del grado personal, en función de los niveles de los puestos de trabajo desempeñados.
- *Derecho a la asociación sindical y, en general, derechos sindicales.*- En la forma que determine, con carácter general, para todas las Administraciones Públicas, la legislación básica de la función pública, en materia de libertad sindical, condiciones de trabajo o huelga. Fruto de la negociación colectiva, se pueden adoptar Pactos y Acuerdos, siendo éstos últimos aprobados por el Pleno de la Corporación, sobre materias de su competencia.

b') Derechos económicos

De acuerdo con la legislación básica del Estado hemos de distinguir:

- *Retribuciones básicas.*- Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública, y estarán constituidas por los conceptos que a continuación se especifican:
 - ❖ **El sueldo.**- Que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases o Categorías, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. (Vid., art. 23 de la Ley de Presupuestos para 1998, Ley 65/1997, de 30 de diciembre, BOE del 31).

Los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas se agruparán, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, en los siguientes grupos:

Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

Grupo E: Certificado de Escolaridad.

❖ **Trienios.**- Consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el cuerpo o Escala, clase o Categoría. Las cantidades se fijan en los Presupuestos Generales del Estado. (Vid., art. 23 de la Ley de Presupuestos para 1998, citada).

❖ **Pagas extraordinarias.**- Que serán dos al año, por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios; se devengarán los meses de junio y diciembre.

- **Retribuciones complementarias.**- Son aquellas que vienen a complementar las retribuciones básicas y, al tiempo, a remunerar otros elementos, motivos o circunstancias personales del funcionario y objetivos del puesto o de la actividad desarrollada.

Las retribuciones complementarias se acomodarán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos.

Su cuantía global será fijada por el pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que señale el Estado.

Estas son las siguientes:

❖ **El complemento de destino**, correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.

Los funcionarios se clasifican, tal como se ha señalado, en uno de los cinco *grupos* existentes (A, B, C, D y E, en función de la titulación que se exige para su ingreso; desde la universitaria, grupo A; hasta la de graduado escolar, grupo E). Los funcionarios se ordenan, además, como los puestos de trabajo, en treinta *niveles*, correspondiendo al grupo A entre el 20 y el 30, al B entre el 16 y el 26, al C entre el 11 y el 22, al D entre el 9 y el 18, y al E entre el 7 y el 14. Cada puesto de trabajo de la relación (o del catálogo) tiene asignado un nivel entre éstos límites (así, un economista del grupo A habrá de tener un puesto de trabajo con un nivel entre 20 y 30; y un conserje del grupo E ocupará un puesto entre el 7 y el 14). Tales conceptos nos llevan al del *grado personal*, que se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción; así como mediante cursos específicos. Los funcionarios, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe tienen derecho al percibo, al menos, del complemento de destino al puesto de trabajo correspondiente a su grado personal.

❖ **El complemento específico**, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo, en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

❖ **El complemento de productividad**, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa. La signación de este complemento durante un período de tiempo no genera ningún derecho individual

respecto a períodos sucesivos. La cuantía global la fija el Pleno y la individual el Alcalde.

❖ **Las gratificaciones por servicios extraordinarios**, fuera de la jornada laboral; que no pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

❖ **Las indemnizaciones**. El objeto de las mismas es resarcir a los funcionarios de los gastos que se vean obligados a realizar en razón del servicio o por su residencia en aquellos lugares del territorio nacional que se determinen para los funcionarios de la Administración del Estado.

2. Deberes

Se establecen en la legislación básica estatal y en la autonómica respectiva. entre otros, debemos destacar los siguientes:

- Desempeñar fielmente su función o cargo, cooperando al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la Corporación.
- Cumplir su jornada y horario de trabajo.
- Deber de obediencia a las Autoridades y a sus superiores jerárquicos, guardándoles el debido respeto.
- Deberes para con el público, tratándolo con esmero, cortesía y corrección.
- Deberes para con los compañeros, tratándolos con corrección, cooperando con ellos, ayudándoles y sustituyéndoles en caso de ausencia.
- Deber de guardar el secreto profesional, respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo.

- Deber de mantener la dignidad del cargo, velando por su prestigio y observando en todo momento una conducta de máximo decoro.
- Deber de inhibirse en aquellos asuntos, sometidos a su competencia, en los que tenga interés directo y personal.
- Deber de respetar el régimen de incompatibilidades, establecido con carácter general para la función pública.

f) Situaciones

Los funcionarios locales pueden experimentar diversas vicisitudes en su carrera profesional que alteran o modifican, sin extinguirla, la situación normal que es la de *servicio activo*, en la que el funcionario desempeña el puesto de trabajo que le corresponde.

Así, el funcionario puede pasar a ejercer otros cargos o funciones públicas (*situaciones de Servicios Especiales*, en Comunidades Autónomas o en otras Administraciones), puede carecer transitoriamente de un puesto de trabajo (*expectativa de destino*), o puede cesar temporalmente en la relación de servicio, por su propia voluntad o por decisión de la Administración (*excedencia voluntaria y forzosa, suspensión de funciones*). Así se establece en el artículo 140 TRRL, que remite a la legislación básica estatal.

Las consecuencias para los funcionarios son muy variadas, dependiendo de la situación concreta; van desde la no percepción de retribuciones y la necesidad de participar en concursos para el reingreso al servicio activo, a la reserva del puesto de trabajo o a aceptar destinos obligatorios.

f) Régimen disciplinario

La Legislación de Régimen Local prevé, naturalmente, el sistema para exigir responsabilidad por el incumplimiento de los deberes de los funcionarios locales de carácter administrativo normalmente (el régimen disciplinario); aunque también es posible la responsabilidad patrimonial y la penal.

En efecto, de acuerdo con la normativa básica estatal, los arts. 146 a 152 TRRL regulan las infracciones, las sanciones, el procedimiento y las competencias en materia disciplinaria.

Las infracciones disciplinarias se clasifican en leves (previstas en la legislación autonómica o, en su defecto, en la de funcionarios civiles del Estado, incluyéndose la falta de asistencia injustificada al trabajo por un día, la incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados, o el descuido en el desempeño de sus funciones), graves (incluyéndose la falta de obediencia a superiores y autoridades, el abuso de autoridad, o dañar gravemente los locales, material o documentos) y muy graves (previstas en la legislación básica estatal, e incluyéndose el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución; las discriminaciones por razón de sexo, raza, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento u otra análoga; el abandono del servicio; el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, etc.).

Dichas infracciones llevan consigo sanciones disciplinarias como el apercibimiento, la deducción de retribuciones, la suspensión de funciones, la destitución del cargo o la separación del servicio, en función de la gravedad de la infracción.

Los órganos competentes en la materia, en función de tal gravedad, son el Presidente de la Corporación o miembro de ésta, que ostente la jefatura superior del personal, la Dirección General de la Función Pública (MAP), el Pleno corporativo o el propio Ministro de Administraciones Públicas.

La responsabilidad disciplinaria se exige a través de un procedimiento administrativo, que se inicia, siempre, de oficio por el órgano, nombrándose un instructor, para determinar y comprobar los hechos; a continuación, se formula el pliego de cargos (expresando los hechos y las faltas cometidas, así como de las sanciones previstas), que se notifica al inculpado, el cual puede formular alegaciones para su defensa y se pueden practicar cuantas pruebas sean necesarias, siendo formulada después la propuesta de resolución, que fijará todos los datos (sobre hechos, valoración jurídica, responsabilidad, etc.). Finalmente, el procedimiento disciplinario termina con la resolución, imponiendo, en su caso, la sanción correspondiente.

CUESTIONES DE INTERÉS:

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

Manual de Régimen Local

1.- INCOMPATIBILIDAD ENTRE EL CARGO DE CONCEJAL Y EL PUESTO DE FUNCIONARIO O EMPLEADO MUNICIPAL:

El art. 178.2 b) de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, establece la incompatibilidad de la condición de Concejal con la de “Director de Servicio, funcionario o restante personal activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él, obligando el art. 178.3 de la misma Ley a “optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad”. De manera que la legislación específica sobre incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones Locales indica que, salvo renuncia a la condición de Concejal, el pase a la situación de servicios especiales (o situación equivalente para el personal laboral) es automático e independiente del régimen de dedicación en que se desempeñe el cargo electivo.

La doctrina de la Junta Electoral Central sobre la cuestión, ha considerado que la incompatibilidad afecta a todo el personal en activo del Ayuntamiento, cualquiera que sea el régimen jurídico de su relación con la Corporación Local (Acuerdo de 12 de Abril de 1991) aplicándose también a las personas contratadas por la Corporación aunque no sea ésta la Entidad que satisfaga sus retribuciones (Acuerdo de 4 de Abril de 1991) alcanzando incluso esta incompatibilidad a los trabajadores contratados por el Ayuntamiento para trabajar con cargo a una subvención concedida en virtud de un acuerdo de colaboración entre INEM-Corporaciones Locales (Acuerdo de 27 de Enero de 1992), reiterando en el Acuerdo de 15 de Junio de 1992, que a efectos de esta incompatibilidad de Concejal con la de contratado laboral por la Corporación es indiferente si es ésta la entidad que abona la retribución y si el interesado es o no personal de plantilla.

Asimismo la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Febrero de 1995, señala que la contratación laboral de un Concejal pese a la incompatibilidad existente, puede ser constitutiva del delito de prevaricación, sin que sea aceptable la alegación de que la contratación fue sugerida o propuesta por el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Debemos concluir que no existe, sin embargo, impedimento alguno en que un Concejal pueda presentar instancia para participar en un proceso de selección para funcionarios de la propia Corporación. La incompatibilidad vendría después en el supuesto de que, superadas las pruebas, propuesto por el Tribunal calificador y nombrado, antes de tomar posesión tendría que ejercitar la opción entre uno y otro cargo al ser ambos incompatibles.

2.- OFERTA DE EMPLEO PUBLICO:

El art. 91 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que las Corporaciones Locales formularán públicamente su oferta de empleo ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal. La oferta de empleo no es más que una relación de aquellas plazas que, estando dotadas presupuestariamente se hallan vacantes y que, por lo tanto, es necesario cubrir mediante cualquiera de los procedimientos de selección legalmente establecido. Es un instrumento de publicidad de dichas vacantes que garantiza el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Es además un presupuesto de la convocatoria ya que la oferta debe ser previa y porque una vez publicada, el Ayuntamiento viene obligado por imperativo legal a convocar en el primer trimestre de cada año natural las pruebas selectivas de acceso.

En cuanto a la anulación de la oferta hay que decir que el Ayuntamiento tiene la indiscutible potestad de revocar en cualquier momento sus actos expresos o presuntos no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico, de conformidad con el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo que entendemos que es posible anular una oferta pública de empleo por razones de oportunidad, debidamente motivado y con igual publicidad dado que no tratándose de un verdadero derecho, pues como tiene sentada la Jurisprudencia (STS 16-7-1982) incluso la presentación de una instancia para participar en un proceso selectivo, es una mera expectativa de derecho y no un auténtico derecho que sólo surge con la aprobación por la Administración de la lista provisional de admitidos. A tenor de lo anterior, la anulación

Manual de Régimen Local

de una convocatoria para selección de personal en el momento en que ya existe dicha lista provisional de admitidos, requeriría la revisión de dicho acto, de conformidad con los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992.

3.- PROLONGACION DE LA PERMANENCIA EN EL SERVICIO ACTIVO:

El art. 93 de la Ley 13/1996, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, modifica la redacción del art. 33 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en el sentido de, manteniendo invariable la edad de jubilación forzosa a los sesenta y cinco años, posibilitar la prolongación en el servicio activo para aquellos funcionarios que voluntariamente lo deseen hasta que cumplan, como máximo, los setenta años de edad. El art. 50-2º de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social (BOE del 31), exceptúa de este derecho al personal de la policía local, de servicios de incendios y agentes rurales, al servicio de las Corporaciones Locales.

De conformidad con lo anterior se ha publicado la Resolución de 31 de Diciembre de 1996 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para la aplicación de esta prolongación, aplicable supletoriamente a los funcionarios de la Administración Local.

La prolongación en la permanencia en el servicio activo se configura como un auténtico derecho del funcionario salvo para los colectivos anteriores, de forma que la resolución negativa de la solicitud del funcionario, que ha de resolver el Alcalde, además de ser motivada sólo podrá estar fundada en la carencia por el interesado del requisito de la edad o en el hecho de haber presentado la solicitud fuera del plazo establecido en la citada resolución (antelación mínima de dos meses a la fecha en la que el funcionario cumpla la edad de jubilación forzosa).

4.- RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS AL SERVICIO DE AGRUPACIONES:

Los funcionarios que desempeñen sus tareas al servicio de agrupaciones para el sostenimiento de funcionarios en común percibirán, en todo caso, un 15 por 100 de la cuantía del complemento de destino asignado al puesto de trabajo (que por supuesto es único), por cada uno de los Ayuntamiento agrupados en concepto de complemento específico, sin que la cuantía asignada por ésta circunstancia pueda exceder del 60 por 100, aunque sean más de cuatro los Ayuntamientos que constituyen la agrupación.

5.- PLANTILLAS DE PERSONAL.

Conforme al art. 14 de la Ley de Medidas éste es un concepto de efectos meramente presupuestarios. Incluye todos los puestos de trabajo de cada Administración, tanto de personal funcionario como laboral, tal como resulta de los créditos establecidos en los correspondientes Presupuestos.

En el caso de la Administración Local, la Ley precisa que la plantilla debe ser aprobada por el Pleno de la Corporación a través del Presupuesto y de acuerdo a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía. En todo caso lo que se pone de relieve es la estrecha vinculación entre la política de personal y la política presupuestaria. La consecuencia, ligada al principio de legalidad presupuestaria, es que no pueden crearse plazas de empleados públicos que no estén dotadas presupuestariamente.

De conformidad con la STS de 5 de Febrero de 1991 nada se opone a la impugnación de los actos de aplicación de las plantillas municipales de personal, con fundamento en su ilegalidad.

6.- PUBLICIDAD DE OFERTA Y CONVOCATORIAS:

La oferta de empleo público se publica en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Provincia. De conformidad con el art. 5 del R.D. 896/1991, de 17 de Junio, no es obligatorio publicar la oferta en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

Una vez publicada la oferta de empleo público, el Presidente de la Corporación procederá a convocar las pruebas selectivas.

Manual de Régimen Local

El anuncio de las bases íntegras de las pruebas selectivas y sus convocatorias, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

El anuncio de las convocatorias se publicará también en el Boletín Oficial del Estado con el contenido señalado en el art. 6 del citado R.D. 896/1991, de 7 de Junio, se trata pues de un anuncio en extracto, y es el que abre el plazo para la presentación de instancias de participación en las pruebas selectivas.

V

CONTRATACION LOCAL

A) FUENTES Y CLASES

La intervención económica municipal supone una importante influencia (directa o indirecta) en la estructura económica de la ciudad y el desarrollo de sus gentes.

Dicha intervención no es un fenómeno nuevo. En un primer momento se manifiesta con la oleada de municipalizaciones de servicios que surgen en la últimas décadas del siglo XIX y principios del XX; en un segundo momento es el desarrollo de la planificación urbanística durante los años 60; y en un tercer momento, se manifiesta en la tentativa de algunos municipios de elaborar proyectos globales de la ciudad, que inciden, no ya sólo en la vertebración económica de la ciudad, a través de planificaciones urbanísticas e inversiones de “choque” o “puntuales” en algún sector deprimido, para reactivarlo, sino que afectan, además, a elementos culturales, asociativos y de calidad de vida municipal.

Ultimamente, las inversiones municipales se proyectan sobre nuevas necesidades, hace pocos años insospechadas, como son los centros para la tercera edad, centros de salud, planificación familiar, fomento de empleo, apoyo al cooperativismo, centros de empresas municipales, escuelas-taller, promoción del suelo industrial, etc.

El aumento de la inversión pública local se debe, fundamentalmente, a varios factores:

- Creciente aumento de los sectores en los que interviene la Administración Local.
- Aparición de nuevas necesidades en el ámbito de dicha Administración.
- Aumento de la complejidad de gestión de los servicios públicos locales.
- Tecnificación de la Administración Local.

En todas estas actividades, las Entidades locales llevan a cabo actos y negocios jurídicos bilaterales diversos, cuyo régimen jurídico se unifica en el concepto de “contratos administrativos”.

La contratación local gozó desde mucho antes que la estatal de un sistema unitario, claro y de evidente categoría técnica: las disposiciones de la Ley de Régimen Local en tres diferentes textos y sobre todo el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1952.

Tendrían que transcurrir trece años para que la Administración del Estado dispusiese de un texto legal unitario y propio que regulase esta institución que hasta entonces lo era a través de multitud de disposiciones no siempre concordantes y por supuesto carentes de una impronta sistemática, y a ello nos referimos con la Ley de Contratos del Estado de 1965.

En la actualidad se regulan los contratos por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de la Administración Pública (BOE de 19 de mayo), que constituye legislación básica sobre contratos administrativos dictada al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia es de aplicación a todas las Administraciones Públicas y, muy especialmente, a las entidades que integran la Administración Local, y asimismo a los Organismos Autónomos de las mismas dependientes (apartado 2, epígrafe c, del artículo 1 de la Ley).

La normativa estatal puede, a su vez, estructurarse en básica y no básica, en función de su aplicación general en todo el Estado, obligando a todas las Administraciones públicas, o no.

- **Básica.**- El articulado de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo algunos artículos de la misma que serán de aplicación general, en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas.
- **No básica.**- Los artículos señalados en la Disposición Final 1ª de la Ley de Contratos.

Además, hay que tener en cuenta el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (BOE de 27, 29 de diciembre), vigente en lo que no se oponga a la LCAP de 1995, y el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo (BOE del 21), de Desarrollo Parcial de la LCAP.

En cuanto a las clases de contratos de las Entidades Locales, se pueden establecer las siguientes, en función de su régimen jurídico:

- Contratos administrativos de obras, gestión de servicios públicos y suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y para celebrar trabajos específicos y concretos no habituales. Se les aplica la LCAP, supletoriamente el resto del Derecho Administrativo y, en su defecto, el Derecho Privado (art. 7 LCAP).
- Contratos administrativos especiales (depósito, transporte, arrendamiento, sociedad, etc.), por satisfacer una finalidad pública. Se rigen por sus normas específicas y supletoriamente por las anteriores de la LCAP (art. 8).
- Contratos privados de Entidades Locales (compraventa, donación, permuta, arrendamiento, etc.), que se rigen por el Derecho Privado en cuanto a sus efectos y extinción, y en cuanto a su preparación y adjudicación por normas administrativas específicas o, en su defecto, por la LCAP (art. 9).

B) LOS SUJETOS Y EL OBJETO

Los sujetos son la Corporación Local y el particular contratista. Al Presidente de la Corporación corresponde la contratación de obras y servicios, “siempre que su cuantía no exceda del 5% de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del 50% del límite general aplicable a la contratación directa” (art. 21.1º, 1, y 34.1º, i, LBRL); así como la contratación y concesión de obras, servicios y suministros que, excediendo de dicha cuantía, tengan una duración no superior a un año y no exijan créditos superiores al consignado en el presupuesto anual (art. 24 TRRL). Además hay que añadir los que derivan de la adopción de medidas excepcionales por el Alcalde (art. 21.1, LBRL) o de las competencias residuales (letra m del mismo precepto).

Al Pleno corresponde “la contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exija créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual” (art. 23.1ª, c -TRRL); así como “la contratación de obras, servicios y suministros, cuando su cuantía exceda del 5% de los recursos

ordinarios, hayan de durar más de un año o exijan recursos superiores a los consignados en el presupuesto anual” (art. 28.1, d,- TRRL, para la Diputación Provincial).

Tales competencias son delegables.

En cuanto al contratista, el art. 20 LCAP se refiere a una larga lista de incapacidades e incompatibilidades para contratar (haber sido condenado mediante sentencia firme o procesado por delito de falsedad o contra la propiedad, etc.; haber sido declarado en quiebra; haber sido declarados responsables de rescisión de contratos; no hallarse al corriente de los pagos a la Seguridad Social; etc.).

Es necesario que el contratista acredite su solvencia económica, financiera o técnica o profesional, estableciéndose, en la LCAP (arts. 15 a 19), los medios posibles para acreditar dicha solvencia (informes de instituciones financieras, presentación de balances para sociedades, etc.; títulos académicos, relación de obras ejecutadas, etc.; descripción de equipos técnicos, declaración de principales suministros realizados, etc.), de entre los cuales elegirá el órgano de contratación.

En este punto, se ha de hacer una referencia a la clasificación de contratistas, que constituye una garantía complementaria con que cuenta la Administración para asegurar el buen resultado de la contratación pública, pues en el Registro de Contratistas Clasificados del Ministerio de Economía y Hacienda se incluyen las empresas que acrediten un nivel de experiencia, medios técnicos, materiales, personales, económicos y financieros en los últimos cinco años, y se reducen para la empresa clasificada los requisitos y documentación necesarios para contratar, pues ya constan en el Registro mencionado. En general, la clasificación es obligatoria en los contratos de obras con presupuesto igual o superior a 20 millones de pesetas, y en los de consultoría, asistencia y de trabajos concretos no habituales de cuantía igual o superior a 10 millones de pesetas; respecto a los de suministro aún no se le ha aplicado (arts. 25 y 28 LCAP).

La LCAP, con la misma finalidad de asegurar el buen resultado de la contratación, establece la necesidad de constituir una garantía provisional previa, equivalente al 2% del presupuesto del contrato, y una garantía definitiva, por un importe del 4% del presupuesto del contrato, a constituir por el adjudicatario del contrato (arts. 36 a 41 LCAP).

El objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación (art. 13 LCAP).

C) EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION Y LA SELECCION DEL CONTRATISTA

A todo contrato administrativo precederá un expediente debidamente aprobado donde se incluirán obligatoriamente la aprobación del gasto que se comprometa para su ejecución y el pliego de cláusulas administrativas particulares, que haya de regir el contrato, siendo aprobado por el Alcalde o el Pleno en función de las reglas anteriores.

Si la complejidad o especiales características del objeto contractual lo requieren, se han de redactar las prescripciones técnicas exigibles, concretándose al máximo sus características y prestaciones, sin referencias a marcas o productos concretos, o procedencia determinada, para no favorecer o eliminar a determinadas empresas.

Además, se ha de elaborar un informe de la Intervención, relativo a la fiscalización previa del expediente, analizando todo documento susceptible de producir derechos y obligaciones, y la misma Intervención ha de elaborar un certificado de que existe crédito suficiente en el presupuesto, y de que se ha contraído el gasto, acompañado del documento contable correspondiente.

La nueva LCAP establece (art. 74) que la adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado; añadiendo que

- En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición.
- En el procedimiento restringido sólo podrán presentar propuestas aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

- Cuando se trate de procedimiento negociado, el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios. (Es el equivalente al denominado, antes, de “contratación directa”).
- Tanto en el procedimiento abierto como en el restringido, la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso (art. 75 LCAP).
- La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que, sin exceder de aquél, oferte el precio más bajo.
- En el concurso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la administración a declararlo desierto.
- Los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación. El procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados por la ley. En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados (art. 76 LCAP).

Como órgano de asistencia al órgano de contratación para la adjudicación de los contratos, la LCAP prevé la existencia de una Mesa de Contratación, compuesta por un Presidente, los Vocales y un Secretario, que ha de ser funcionario del propio órgano de contratación, a designar por el mismo (art. 82).

Analizando de forma más concreta los procedimientos de adjudicación de los contratos, y comenzando por *la Subasta*, podemos definirla como el procedimiento automático mediante el cual una Entidad local elige como contratista al particular que ofrece las condiciones económicas más ventajosas, sin tener en cuenta condiciones de otra índole.

En la subasta, la licitación versará sobre un tipo expresado numéricamente y el remate se adjudicará de modo automático a la oferta que, ajustándose al pliego de condiciones, represente mayor ventaja económica.

La subasta es la forma de adjudicación que responde más exactamente a los principios de publicidad, concurrencia, secreto de proposiciones y automatismo.

En las subastas, la mesa de contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma y procederá, en acto público, a la apertura de las ofertas admitidas y a la propuesta al órgano de contratación de la adjudicación del contrato al postor que oferte el precio más bajo.

El órgano de contratación tendrá en cuenta, antes de la adjudicación del contrato, el carácter desproporcionado o temerario de las bajas, previstas en las propuestas correspondientes ofertadas; ante lo cual, el órgano solicitará los informes necesarios a fin de evitar una adjudicación en esas condiciones.

La propuesta de adjudicación deberá recaer en el plazo máximo de veinte días, a contar desde el siguiente al de apertura, en acto público, de las ofertas recibidas.

De no dictarse acuerdo de adjudicación dentro del plazo señalado, el empresario tendrá derecho a retirar su proposición y a que se le devuelva o cancele la garantía que hubiese prestado.,

En el *Concurso*, la licitación versará sobre las circunstancias y elementos relativos al sujeto y al objeto del contrato, y la adjudicación se otorgará a la proposición que, cumpliendo las condiciones del pliego, resulte más ventajosa, sin atender únicamente a la oferta económica.

Las Entidades Locales tienen, en esta forma de selección de contratistas, la facultad de adjudicar el concurso a la proposición más ventajosa para los intereses públicos, sin prestar, necesariamente, atención al valor económico, o bien, declarar desierto el concurso si se estima que las proposiciones presentadas no cumplen las condiciones del pliego.

La LCAP (art. 86) establece que se adjudicarán por concurso aquellos contratos en los que la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en

atención a la oferta cuyo precio sea más bajo y, en particular, en los siguientes casos:

- a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y deban ser presentados por los licitadores.
- b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación aprobada por la Administración es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución, a proponerse por los licitadores.
- c) Aquéllos para la realización de los cuales facilite la Administración materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
- d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otras semejantes, de conformidad a las cuales el órgano de contratación acordará aquella.

Los criterios anteriores se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación de los puntos que se les atribuya.

La Mesa de contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma, procederá, en acto público, a la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores y las elevará, con el acta y la propuesta que estime pertinente, que incluirá en todo caso la ponderación de criterios indicados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares al órgano de contratación que haya de efectuar la adjudicación del contrato.

La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en la Ley, sin atender necesariamente al valor económico de la

misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego.

El procedimiento negociado es un sistema excepcional de contratación por el que la Administración adjudica un contrato sin atenerse a los principios de publicidad ni concurrencia que, con carácter general, informan la contratación administrativa (arts. 74 y 93 LCAP). Esta Ley ha suprimido la flexibilidad anterior, permitiendo exclusivamente utilizar este procedimiento a los casos previstos en la misma.

- Cuando se utilice el procedimiento negociado será necesario solicitar la oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, sin que su número sea inferior a tres, siempre que ello sea posible, fijando con la seleccionada el precio del mismo y dejando constancia de todo ello en el expediente.
- La propuesta de adjudicación será elevada al órgano de contratación por la Mesa de contratación.

En el *procedimiento restringido* se tendrá en cuenta lo siguiente:

- Con carácter previo al anuncio del procedimiento restringido la Administración deberá haber elaborado y justificado en el pliego de cláusulas administrativas particulares, los criterios objetivos con arreglo a los cuales el órgano de contratación habrá de cursar las invitaciones a participar en el procedimiento.
- El órgano de contratación podrá señalar los límites inferior y superior dentro de los que sitúe el número de empresas que proyecta invitar, en virtud de las características del contrato, debiéndolos indicar en el anuncio. En este caso, la cifra más baja no será inferior a cinco y la más alta no superior a veinte.
- Las solicitudes de participación deberán ir acompañadas de la documentación que acredite la personalidad del empresario y, en su caso, su representación, la clasificación o el cumplimiento de las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica o profesional que se determinen en el anuncio.

- El órgano de contratación, una vez comprobada la personalidad y solvencia del empresario, seleccionará a los concurrente e invitará a los admitidos, simultáneamente y por escrito, a presentar sus proposiciones en el plazo que en cada caso se señale en la propia invitación, que no podrá ser inferior al que para cada clase de contrato se señala en esta Ley (arts. 74 y 92 LCAP).

Una vez adjudicado el contrato, comienza su ejecución, en la que ha de tenerse en cuenta que

- La Administración ostenta las facultades de interpretar las dudas que surjan sobre la aplicación del contrato; de modificar unilateralmente los mismos por razones de interés público, debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas; de suspender su ejecución, por las mismas razones y de prorrogarlo, entre otros.
- El adjudicatario del contrato ha de constituir la fianza o garantía definitiva, como medio para asegurar la correcta ejecución del contrato.
 - Se debe formalizar el contrato en documento administrativo.
 - Si hay demora en la ejecución del contrato, por causas importantes al mismo, la Administración puede imponerle penalizaciones económicas, o resolver el contrato.
 - El contratista tiene derecho al pago del contrato, según lo fijado en él y en la Ley; siendo posible el abono total o parcialmente mediante abonos a cuenta; y, asimismo, tiene derecho al cobro de intereses, si no se abona el precio en los plazos fijados en la Ley.
 - El contratista, con derecho al cobro frente a la Administración, puede transmitirlo o cederlo, previa notificación a aquella, a un tercero.

D) BREVE ANALISIS DE LOS CONTRATOS PUBLICOS DE LAS ENTIDADES LOCALES: OBRAS, SERVICIOS PUBLICOS Y SUMINISTROS. CONTRATOS MENORES. OTROS CONTRATOS.

Contratos de obras

El artículo 88 TRRL considera como “obra local” las siguientes:

- La realización de construcciones e instalaciones “de nueva planta” (construcción de un inmueble, pavimentación de una calle, obras de alcantarillado, etc.).
- La realización de obras de “reforma”: las relativas a los supuestos de ampliación, modernización, mejora, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.
- La “reparación” de menoscabos o deterioros ocasionados en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales.
- Obras de “mantenimiento”: aquellas que tienen por objeto simplemente conservar o mantener un bien un bien inmueble, construcción, edificio o instalación.

La obras municipales se pueden dividir entre “obras de urbanización” y “obras ordinarias”, rigiéndose las primeras por la legislación urbanística.

A efectos de los contratos de obras, éstas se clasifican, según su objeto y naturaleza en los grupos siguientes:

- ***Obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación.***- Son obras de “primer establecimiento” las que dan lugar a la creación de un bien inmueble.
 - ❖ El concepto general de “reforma” abarca el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.

- ❖ Obras de “gran reparación” son aquellas que afectan fundamentalmente a la estructura resistente del bien inmueble que se repara.
- **Obras de reparaciones menores.**- Son aquellas que tienen por objeto enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales sin que afecten fundamentalmente a la estructura resistente.
- **Obras de conservación y mantenimiento.**- Son aquellas que tienen por objeto enmendar el menoscabo producido en el tiempo por el natural uso del bien inmueble, y aquellas que sirven para mantener su posibilidad de utilización o servicio.

La principal especialidad en los expediente de contratos de obras radica en la necesidad de elaborar y aprobar el proyecto de obras y realizar el llamado “replanteo” de la obra, previamente al expediente administrativo. El proyecto debe integrarse por los documentos necesarios para la ejecución de la obra (memoria de necesidades y factores para satisfacerlas; planos; prescripciones técnicas; presupuesto; programa de trabajo; etc.). Aprobado el proyecto, se ha de ejecutar el “replanteo” de la obra, que consiste en la comprobación y certificación, por el servicio técnico correspondiente, de la realidad física en que se va a realizar la obra y acreditar su disponibilidad, para ejecutar la misma.

Asimismo, es destacable el sistema de pago del precio del contrato mediante certificaciones mensuales de obra ejecutada, como abonos a cuenta de una liquidación que se practicará al concluir la obra.

Por último, los arts. 153 y 154 LCAP prevén el sistema de ejecución de obras por la propia Administración, bien con sus propios medios personales y materiales o con la colaboración de empresas privadas, en determinados casos (obras de emergencia, de mera conservación o mantenimiento, si los medios de que dispone la Administración permiten ahorros, etc.).

Contratos de gestión de servicios públicos

La normativa local que hace referencia al contrato de gestión de servicios públicos es muy exigua. Únicamente el TRRL se refiere a dicho contrato, en sus artículos 112 y 118, para determinar que se adjudicará ordinariamente mediante el procedimiento de concurso.

Prácticamente toda la formulación de dicho contrato la debemos buscar en la normativa contractual estatal; así, el Título II, Capítulos I al VI, artículos 155 al 171 de la LCAP, que regula dicho contrato, desarrollado en el RCE (arts. 196 al 236). No obstante, se ha de tener en cuenta el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE de 15 y 22 de julio de 1955).

Previamente, hemos de partir de la consideración de qué debemos entender por “Servicio”, ya que dicho contrato configura la gestión del servicio municipal de que se trate. El artículo 85 de la LBRL considera como servicios públicos locales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades Locales.

Podemos definir el contrato de gestión de servicios locales como aquél mediante el cual el Ente Local encomienda a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público, entendiendo aquí por servicio público la concreta prestación administrativa a los particulares destinada a satisfacer unas determinadas necesidades o conveniencias sociales.

La contratación de la gestión de los servicios públicos se puede realizar utilizando alguna de estas modalidades:

- **Concesión administrativa:** el empresario gestiona el servicio a su riesgo y ventaja (p. ej., limpieza de poblaciones, abastecimiento de agua, aparcamientos, etc.)
- **Gestión interesada:** Administración y empresario participan, en la proporción que establezcan, en la explotación del servicio (Salvamento marítimo, p. ej.).
- **Concierto con persona natural o jurídica** que venga realizando prestaciones análogas (hospitales, p. ej.).

- Creación de una sociedad mixta, con la que se contrata la gestión del servicio (p. ej., abastecimiento de combustibles).

Y, por último, hay que decir que al lado de los servicios públicos locales, cuya titularidad pertenece a la Entidad Local respectiva, hay otros que se prestan por delegación del Estado.

Contratos de suministro

Como ocurre con los contratos anteriormente analizados, el contrato de suministro no es objeto de un estudio específico por la normativa local, por lo que debemos acudir a la legislación estatal, donde se encuentra regulado en los artículos 172 al 196 LCAP.

El TRRL hace referencia al mismo, también incidentalmente, en los artículos 117 (para los supuestos de adquisición en caso de emergencia), 118, 119 y, así como en el 113, al referirse a la constitución potestativa de la Junta de compras en la Corporación cuando la importancia de los suministros así lo justifique.

El contrato administrativo de suministro puede definirse como el convenio mediante el cual una persona natural o jurídica se obliga a entregar a la Administración determinados bienes muebles, en cuantía definida o acomodada a las necesidades de ésta, por un precio total o unitario, según los casos, para la satisfacción de una finalidad de interés público.

El artículo 113 TRRL establece que los contratos de suministros se adjudicarán ordinariamente mediante el procedimiento de concurso. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 181.2 de la LCAP.

El art. 173 LCAP recoge algunos tipos de contratos de suministros:

- Suministro de cuantía indeterminada o abierto, consistente en contratar entregas sucesivas de bienes, por precios unitarios, sin definir la cuantía total, supeditándose a las necesidades de la Administración.
- Suministro con fabricación, fijando sus condiciones la Administración.

- Suministro con instalación, o montaje de los bienes a suministrar.
- Suministro de equipos y sistemas informáticos, incluyendo programas, mantenimiento, etc.

La LCAP introduce, como novedad, los *contratos menores*, como medio de adaptar la contratación administrativa a la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades y usos del mercado respecto a algunos bienes y servicios.

La Ley extiende esta figura a todos los contratos excepto a los de gestión de servicios públicos y de trabajos específicos no habituales.

Su determinación se realiza en función de su cuantía (desde los 2 millones de pts. para suministros y consultoría, asistencia y servicios, hasta los 5 millones de pts. para los de obra), y sus peculiaridades proceden de la simplificación del procedimiento de contratación (aprobación del gasto e incorporación de factura o presupuesto, siendo, a veces, necesario el proyecto de las obras).

La LCAP incluye en su regulación, asimismo, los *contratos de consultoría y asistencia* (cuyo objeto es elaborar informes, proyectos, dirección de obras, llevar a cabo bajo la supervisión de la Administración investigaciones y estudios técnicos o asesoramientos, etc.), *de servicios* (cuyo objeto sea de carácter técnico, económico, industrial o comercial, no incluidos entre los anteriores; complementario para la Administración; de mantenimiento, conservación o reparación y limpieza de bienes o equipos; programas de ordenador, etc.) y *de trabajos específicos y concretos no habituales* (que son los no incluidos entre los anteriores, y se celebren excepcionalmente por la Administración cuando su objeto no pueda ser atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos), estableciendo y modulando las exigencias procedimentales generales. La forma ordinaria de adjudicación de todos ellos es el concurso.

CUESTIONES DE INTERÉS:

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1.- PROHIBICIÓN DE CONTRATAR:

CONCEJALES Y ALCALDE: El art. 178 de la LOREG, declara incompatibles con la condición de Concejal a los contratistas o subcontratistas de contratos financiados total o parcialmente por la Corporación Municipal de que aquellos formen parte, de modo que, cuando se produzca una situación de incompatibilidad, los afectados deben optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que da

Manual de Régimen Local

origen a la incompatibilidad. No cabe, pues, la posibilidad de que un Concejal tome parte en una licitación para la adjudicación de un contrato, haciendo la reserva en su proposición de que si resultare adjudicatario, renunciará a su condición de Concejal, dado los términos del art. 21 de la LCAP porque según este precepto el empresario que participa en una licitación debe justificar en su proposición que no está incurso en las prohibiciones para contratar y la Mesa de Contratación debe apreciar de forma automática la consecuencia de esta causa de prohibición, excluyendo al afectado por la misma. En consecuencia, sólo cuando el Concejal ha renunciado previamente a esta condición puede participar en el proceso licitatorio.

FAMILIARES DE MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN: La prohibición sólo alcanza a los cónyuges o personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes siempre que el cargo electivo en cuestión ostente su representación legal, es decir, no está incurso en prohibición de contratar el hijo del miembro electivo que ha alcanzado la mayoría de edad aunque conviva en el hogar familiar.

2.- CONTRATOS MENORES:

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa en dictamen emitido al efecto ha concluido que para que un contrato sea menor, basta atender a su cuantía y respecto a ellos sólo serán exigibles la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente, sin perjuicio de que en el contrato menor de obras se exija el presupuesto y el proyecto, éste último cuando normas específicas lo requieran.

El órgano consultivo dice además que los requisitos correspondientes a competencia del órgano de contratación, capacidad del contratista, determinación del objeto del contrato y fijación del precio necesariamente han de cumplirse por ser requisitos sin los cuales no puede celebrarse ningún contrato. No obstante lo anterior, entendemos que los requisitos contenidos en el art. 57 de la LCAP pueden considerarse como un mínimo, no existiendo inconveniente en que en aras de asegurar la correcta ejecución del contrato se exija algún requisito más (por ejemplo en un contrato menor de obras en el que por el órgano de contratación se exija el depósito de una garantía).

3.- PUBLICIDAD DE LAS LICITACIONES:

Todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos, con excepción de los procedimientos negociados que no exijan por su cuantía publicidad comunitaria, cuando se trate de contratos que por su cuantía no hayan de publicarse en el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, sólo tienen que publicarse, para las Entidades Locales, en el Boletín Oficial de la Provincia.

4.- PROPOSICIONES DE LOS INTERESADOS:

Ante la convocatoria para un determinado contrato efectuada por una Entidad Local, los empresarios pueden formular su proposición o propuesta económica, pero esta proposición se produce en momento distinto según sea el procedimiento establecido para la selección del contratista. En el procedimiento abierto y en el procedimiento negociado sin publicidad, ante la convocatoria o invitación, los empresarios presentarán conjuntamente la documentación acreditativa de su capacidad y solvencia (o clasificación) y la oferta económica. En el procedimiento restringido y en el negociado con publicidad, ante la convocatoria los candidatos solicitan tomar parte en el proceso de adjudicación, presentando en este primer momento, sólo la documentación que acredite su personalidad y solvencia, y en un segundo momento los seleccionados e invitados, formulan las proposiciones económicas

Las proposiciones serán secretas salvo en el procedimiento negociado en el que las ofertas no son secretas dado que el procedimiento negociado no constituye licitación ni las ofertas son proposiciones, siendo precisamente el carácter no secreto de las ofertas un elemento fundamental a efectos de negociar con los restantes empresarios el precio del contrato.

5.- MESA DE CONTRATACIÓN:

Debe estar constituida por un Presidente, que será el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue, un mínimo de Tres Vocales, que caso de no contar con personal técnico en la Corporación podrán

Manual de Régimen Local

ser miembros electivos de la misma y el Secretario o Secretario-Interventor que actuará como Secretario de la Mesa. Si existe la plaza de Interventor en la Corporación, éste debe formar parte de la Mesa como vocal.

6.- SUBSANACIÓN DE ERRORES EN LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA:

El art. 101 del Reglamento de Contratación de 1975, que todavía sigue siendo aplicable, ya que no ha sido afectado ni por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ni por el Real Decreto 390/1996, de 1 de Marzo, de desarrollo parcial de la referida Ley, dice así: “ Si la Mesa observare defectos materiales en la documentación presentada podrá conceder, si lo estima conveniente, un plazo no superior a tres días para que el licitador subsane el error “. Tal redacción parece indicar que la concesión o no del plazo de subsanación de errores es algo libre y voluntario. Pero no lo es, la jurisprudencia ha indicado con toda claridad que ese plazo de tres días es, para garantizar la libre concurrencia, obligatorio (así STS de 19 de Enero de 1995). En cuanto a qué defectos son subsanables y cuáles no, se ha recogido la siguiente doctrina y jurisprudencia al respecto:

El dictamen del Consejo de Estado de 24 de Octubre de 1974 entendió válido en derecho el acto de la Mesa concediendo plazo a un empresario para completar la documentación no presentada (DNI del representante y el documento acreditativo de estar al corriente de pago de obligaciones fiscales y de la Seguridad Social) porque no se trataba de que “la empresa incumpliera los requisitos señalados respecto a Seguridad Social, balances y obligaciones fiscales, sino que la sociedad cumplía dichos requisitos con anterioridad, si bien no presentó los justificantes hasta después dentro del plazo adicional habilitado para hacerlo”. La STS de 27 de Noviembre de 1984, declara indebida la exclusión de una empresa por falta de justificación de la representación, porque la representación se presume y de existir duda, la solución no debió ser la de eliminar como licitadora a la empresa, en perjuicio de los intereses públicos, sino procurar la clarificación del problema, ya que como regla, los defectos de representación son subsanables.

En cambio la STS de 30 de Abril de 1986, ratifica el criterio de considerar como defecto fundamental la ausencia de clasificación de una empresa, de ahí que cuando el empresario presenta una clasificación caducada, debe ser rechazada su proposición como expresa la STS de 20 de Marzo de 1987. En cambio la STS de 26 de Octubre de 1987, juzga como subsanable la falta de acreditación del documento de calificación empresarial exigido, puesto que el defecto podía subsanarse demostrando que se había solicitado.

7.- SUBASTA DE BIEN MUNICIPAL DECLARADA DESIERTA:

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, al hablar de la enajenación de los bienes municipales, remite a la legislación de contratos, que hoy se encuentra en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El supuesto concreto de contratación directa de la enajenación de bienes no existe mencionado expresamente; pero lo que sí está claro es que en todos los contratos tipificados en el Libro II de la LCAP se admite, como supuesto o posibilidad de acudir al procedimiento negociado con o sin publicidad, el hecho de que convocado un procedimiento licitatorio, ya sea por procedimiento abierto o restringido, éste quede vacante por falta de licitadores o por haber sido rechazadas sus proposiciones. Ello hace que en base a una interpretación analógica sea posible afirmar que declarada desierta una subasta de enajenación de un bien por las causas antes expuestas, pueda procederse a la adjudicación por el procedimiento negociado sin publicidad, equivalente a la antes llamada contratación directa.

No obstante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja de 29 de Enero de 1996 dice que en estos casos debe acudirse supletoriamente a las previsiones del art. 136 del Reglamento de la Ley del Patrimonio del Estado y abrirse un expediente de segunda subasta con sujeción al mismo tipo de licitación o con la rebaja que el precepto contempla.

8.- CONTRATACIÓN DE FESTEJOS TAURINOS, ORQUESTAS MUSICALES Y ARTISTAS:

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, entiende que estos contratos, tienen que ser calificados de contratos privados de la Administración conforme al art. 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El régimen jurídico de los contratos privados lo establece el art.9 de la propia Ley, remitiéndose a falta de normas especiales en la preparación y adjudicación a los preceptos de la Ley y, en cuanto a sus efectos y extinción a las normas de derecho privado, resultando así que será necesaria la utilización de los concretos procedimientos de adjudicación de la LCAP, entre los que por sus características especiales, podrá ser

Manual de Régimen Local

objeto de frecuente utilización el procedimiento negociado (piénsese en la decisión de contratar a un determinado artista de renombre).

9.- CERTIFICACIONES DE OBRA: PAGO DEL PRECIO:

La Administración tiene obligación de abonar el precio dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras que acrediten la realización total o parcial del contrato, y si se demorase deberá abonar al contratista a partir del cumplimiento de dicho plazo de dos meses, el interés legal del dinero incrementado en un 1'5 puntos de las cantidades adeudadas. Por lo tanto, el plazo de referencia para que empiecen a contar los intereses a cargo de la Administración son dos meses contados desde que se expide la certificación de obras y no desde su aprobación.

10.- ENDOSO DE CERTIFICACIONES DE OBRA:

Sobre la naturaleza jurídica del endoso de las certificaciones existen, ante el vacío legal, dos posturas fundamentales como son, en primer lugar, la que sostiene que el endoso de la certificación en un acto de transmisión de la titularidad del crédito y, en segundo, la que entiende que el endoso es un mero apoderamiento de cobranza. Ninguna de estas posturas ha recibido un claro e indubitado favor en la jurisprudencia, si bien, la doctrina mayoritaria entiende que la conclusión más lógica es la que considera que la transmisión de las certificaciones de obra es un verdadero supuesto de cesión de crédito y su dependencia de la relación causal como las características más coherentes del endoso con el ordenamiento jurídico vigente. La transmisión de la propiedad de la certificación significa que el contratista-cedente del crédito no podrá revocar libremente la transmisión y los embargos contra los bienes del contratista no podrán afectar a las certificaciones que han salido de su patrimonio, y la vinculación causal supone que por ejemplo un Ayuntamiento puede oponer al banco endosatario de una certificación los débitos y responsabilidades contraídas por el contratista (STS de 12 de Noviembre de 1990). Otro problema que tiene evidente trascendencia en materia del endoso de las certificaciones es si las certificaciones transmisibles son las "expedidas" o las "aprobadas". La conclusión es que la certificación puede ser endosada o transmitida desde el mismo momento en que es expedida por el director de obra.

VI

HACIENDAS LOCALES Y PRESUPUESTOS

HACIENDAS LOCALES

A) INTRODUCCION

a) Conceptos generales.

El concepto de “Hacienda de las Entidades locales” se corresponde con el de las facultades atribuidas a las mismas en orden al establecimiento, regulación, gestión y recaudación de tributos, así como a la posibilidad de obtención de otros ingresos; todo ello orientado a disponer de medios económicos con que hacer frente a las necesidades públicas locales.

Por lo tanto, la Hacienda de las Entidades locales presenta dos aspectos distintos:

- De una parte, la obtención de ingresos; y
- De otra, la aplicación de los mismos a la satisfacción de las necesidades.

En nuestro Derecho positivo, el término “Haciendas locales” hace referencia, esencialmente, a la vertiente de los ingresos.

El artículo 142 de la CE recoge el principio de suficiencia de las Haciendas locales, al establecer que las mismas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye.

Básicamente, todo lo relativo a la temática de las Haciendas locales encuentra su regulación en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (LHL, BOE del 30), modificada por Ley 53/1997, de 27 de diciembre (BOE del 28).

b) Potestad tributaria de los Entes locales.

Es la potestad de las Entidades locales para el establecimiento de tributos, o sea, de ingresos de derecho positivo, así como para exigirlos coactivamente.

En torno a este problema surgen dos teorías contradictorias:

- La que defiende que los Entes locales tiene una soberanía fiscal, o sea, la posibilidad de establecer los tributos que consideren conveniente.
- La que sostiene que sólo pueden imponer tributos que hayan sido autorizados por Ley.

Esta segunda concepción es la actualmente se sigue en España: se precisa una Ley que autorice a las Entidades locales el establecimiento de los tributos.

B) RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

a) Enumeración de los recursos.

El artículo 2 de la LHL enumera los recursos de las Haciendas locales; siendo básicamente los siguientes:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- 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.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho público.

b) Descripción de los recursos locales.

1) 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.

A estos efectos, se considerará patrimonio de las entidades locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio públicos.

En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de Derecho privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local.

2) Tributos propios.

a') Tasas

Constituye el hecho justificativo de las tasas la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurren las circunstancias siguientes:

- Que sean de solicitud o recepción obligatoria.
- Que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada, por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de autoridad, o bien se traten de servicios públicos en los que esté declarada la reserva en favor de las entidades locales con arreglo a la normativa vigente.

b') Contribuciones especiales.

Constituye el hecho que justifica las contribuciones especiales la obtención por la persona obligada al pago de las prestaciones tributarias

de un aumento de valor especial y singularizado 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. Las personas obligadas al pago de las prestaciones tributarias deben considerarse especialmente beneficiados por las obras o servicios (propietarios, titulares, etc., según los casos). La base de las contribuciones se reparte entre los beneficiados.

c') Impuestos y recargos

Las Entidades locales exigirán los Impuestos previstos en la LHL (que analizaremos más adelante) sin necesidad de acuerdo de imposición, salvo los casos en los que dicho acuerdo se requiera por la misma.

Fuera de los supuestos expresamente previstos en esta Ley, las Entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la Comunidad Autónoma.

3) Participación en los tributos del Estado.

Las Entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la Ley de Haciendas Locales. (p. ej., los habitantes, el esfuerzo fiscal, las unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar o Especial).

Asimismo, las Entidades locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.

4) Subvenciones.

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.

5) Precios públicos.

Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:

La prestación de servicios o realización de actividades administrativas de la competencia de la Entidad local perceptora de dichas contraprestaciones, cuando concurren las dos circunstancias siguientes:

- ❖ que los servicios públicos o las actividades administrativas no sean de solicitud o recepción obligatoria.
- ❖ que los servicios públicos o las actividades administrativas sean prestadas o realizadas por el sector privado.

La definición anterior sobre “precios públicos” procede del hecho de la declaración de inconstitucionalidad de parte del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, de 13 de abril de 1989 (BOE del 15), realizada por la STC 185/1995, de 14 de diciembre. Dado que el apdo. a) del artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos coincidía, en la redacción, con el artículo 41 de la Ley de Haciendas Locales, se estima que se debía suprimir dicho apdo. a), siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional.

6) Operaciones de crédito.

En los términos previstos en la LHL, las Entidades locales podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con toda clase de Entidades de crédito. La Ley 13/1996, de 30 de diciembre (BOE del 31) amplía estas operaciones a organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local.

Para la financiación de sus inversiones, las Entidades locales podrán acudir al crédito público y privado, a medio plazo, en cualquiera de sus formas. Ampliándose la referencia, como en el caso anterior, por la Ley citada.

El crédito podrá instrumentalizarse mediante las siguientes formas:

- Emisión pública de Deuda
- Contratación de préstamos o créditos
- Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. La Ley citada establece limitaciones a tales operaciones.

7) Productos de multas y sanciones.

Procedentes de la potestad sancionadora de la Administración Municipal en el ámbito de infracciones de normas sectoriales, de competencia local (tráfico, urbanismo, actividades clasificadas, etc.).

C) IMPUESTOS MUNICIPALES

Los Ayuntamientos exigirán, de acuerdo con la LHL y las disposiciones que la desarrollan y las Ordenanzas fiscales, los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- Impuesto sobre Actividades Económicas
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Asimismo, los Ayuntamientos podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; considerándose, éstos, por tanto, facultativos.

a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo cuyo hecho que determina el pago está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sito en el respectivo término municipal, o por la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o de la de una concesión administrativa sobre dichos bienes o sobre los servicios públicos a los que estén afectados, y grava el valor de los referidos inmuebles. Al referirse a bienes inmuebles, con relación a la imposición sobre la renta, interviene el centro de Gestión Catastral, del Ministerio de Economía y Hacienda; siendo llevada la gestión tributaria por los Ayuntamientos, a través de un Padrón en el que se incluyen todos los datos sobre dichos bienes y sujetos.

Constituye el principal recurso impositivo de la Hacienda municipal.

b) Impuesto sobre Actividades Económicas

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo cuyo hecho justificador 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.

Se consideran, a los efectos de este impuesto, “actividades empresariales” las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios. No tienen tal consideración las actividades agrícolas,

las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho justificativo del impuesto ninguna de ellas. Además, éstas actividades económicas deber ejercerse con carácter profesional.

c) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo cuyo hecho justificativo 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, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

La base de este impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Cuando se concede la licencia se realiza una liquidación provisional, en función del presupuesto presentado; a la vista de la obra realizada y de su coste se efectuará la liquidación definitiva.

d) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un 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.

Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiere sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en los mismos. La Ley establece una tabla para fijar la cuota del impuesto, en función de los caballos fiscales de los vehículos.

A los efectos de este impuesto se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística.

e) Impuesto sobre el Incremento del valor de los Terrenos de naturaleza Urbana.

Es un tributo que grava el incremento del valor que experimentan los bienes de naturaleza urbana, y que 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 de dominio, sobre los

Manual de Régimen Local

referidos dominios. El tipo de gravámen se fija, con carácter general, en función de una escala de máximos y mínimos, según la población de los municipios.

PRESUPUESTOS LOCALES

a) Concepto.

Los Presupuestos Generales de las Entidades locales constituyen 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.

b) Principios presupuestarios locales

Podemos definir los principios presupuestarios como aquellas reglas que determinan el contenido y ámbito temporal de los presupuestos o que constituyen, desde el punto de vista formal, una garantía de los derechos de los administrados. Se pueden destacar los siguientes:

- **Especialidad.**- Término que concreta el carácter limitativo de los gastos y que se manifiesta en un doble aspecto: cuantitativo y cualitativo. En el primer aspecto destaca la prohibición de rebasar las consignaciones de los gastos sin crédito suficiente, y en el segundo aspecto destaca la necesidad de utilizar los créditos para su finalidad específica.
- **Universalidad.**- En el sentido de que todos los gastos e ingresos han de figurar en el Presupuesto.
- **Presupuesto bruto.**- Los ingresos y los gastos han de aplicarse al presupuesto por su importe íntegro, estando prohibido el atender obligaciones mediante la minoración de derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice.
- **Anualidad.**- El Presupuesto debe contener los ingresos y gastos que se han de realizar en el año.

- **Equilibrio.**- Los ingresos han de ser suficientes para cubrir los gastos previstos, debiendo ser aprobados sin déficit inicial, y mantenerse constante el equilibrio durante la ejecución presupuestaria.

c) Estructura presupuestaria y contenido.

El artículo 148 LHL determina que el Ministerio de Economía y Hacienda establecerá, con carácter general, la estructura de los Presupuestos de la Entidades Locales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir.

La Disposición Transitoria Octava de la citada Ley estipula que el establecimiento de la estructura presupuestaria y su desarrollo, se llevará a efecto en el plazo máximo de un año, a contar desde la aprobación de la Ley.

En este sentido, es de aplicación la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989 (BOE del 20 de octubre) por la que se establece la estructura de los Presupuestos de las Entidades locales.

Respecto al contenido de los Presupuesto Locales, hay que tener en cuenta el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (BOE del 27), por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la LHL.

Las Entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto General en el que se integrarán:

- El Presupuesto de la propia Entidad;
- Los de los Organismos Autónomos dependientes de la misma;
- Los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local.

Los Organismos Autónomos de las Entidades locales se clasifican, a efectos de su régimen presupuestario y contable, en la forma siguiente:

- Organismos Autónomos de carácter administrativo.

- Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

d) Trámites de aprobación del Presupuesto.

Formado por el Presidente, y contando con los informes preceptivos, en particular el de Intervención, es aprobado inicialmente el Presupuesto General por el Pleno; se expondrá al público, a continuación, 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 examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno mismo.

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, de la Comunidad Autónoma uniprovincial.

Del Presupuesto General, definitivamente aprobado, se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al Boletín Oficial a que se refiere el párrafo anterior.

El Presupuesto entrará en vigor en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en la forma prevista.

Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto anterior, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o

programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

La gestión del gasto parte de la existencia de crédito disponible, consignado en el presupuesto o en sus modificaciones; a continuación, se debe autorizar la realización de los gastos autorizados, por un importe exacto; el reconocimiento y liquidación de la obligación es la fase siguiente, mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad Local derivado de un gasto autorizado y comprometido; por último, se ordena el pago contra la Tesorería de la Entidad Local.

El Presupuesto puede ser modificado, para atender obligaciones nuevas que se presenten durante el ejercicio económico, en estos casos:

- Créditos extraordinarios y suplementos de créditos, para gastos que no pueden demorarse y no exista crédito presupuestario o sea insuficiente, estableciendo los ingresos correspondientes. Esta modificación exige los mismos trámites que la aprobación del presupuesto.
- Ampliaciones de crédito, que se concretan en aumento del crédito presupuestario en las partidas ampliables previstas expresamente en las Bases de ejecución del presupuesto. Sólo requieren los requisitos previstos en las mismas.
- Transferencias de crédito, que suponen un aumento de gastos determinados, compensado por la disminución de otros, por el mismo importe. El presupuesto no sufre alteración en su conjunto, y la modificación se llevará a cabo según los trámites previstos en las bases, interviniendo a veces el Pleno, y si se refieren a gastos de personal se debe tramitar la transferencia siguiendo los trámites presupuestarios.
- Generación de crédito o reposición de créditos agotados, si existe una financiación paralela por recursos no tributarios (transmisión de bienes, aportaciones personales, etc.).

Una 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.

Ejecutándose durante el año natural, el cierre y liquidación de los Presupuestos debe efectuarse, en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones, el 31 de diciembre del mismo año. Los créditos para gastos que el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas quedarán anulados; los derechos liquidados pendientes de cobro y las obligaciones reconocidas pendientes de pago quedarán a cargo de la Tesorería de la Entidad. La confección de los estados de la liquidación debe realizarse antes del 1 de marzo del ejercicio siguiente, y aprobarse por el Presidente, previo informe de Intervención, y dando cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre, así como remitiendo copia a la C.A. y a la Administración del Estado.

Las funciones de control interno corresponden a la Intervención y las de control externo al Tribunal de Cuentas. En cuanto a las funciones de la intervención, el Pleno puede acordar, por conducto de la Presidencia, que le informe de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de Tesorería; si el Interventor se manifiesta en desacuerdo, formulará su reparo por escrito, que suspenderá la adopción del acuerdo o resolución, su afecta a gastos, ordenación de pagos o reconocimiento de obligaciones, hasta que resuelva el Presidente la discrepancia; siendo resueltas éstas por el Pleno si se basan en insuficiencia o una adecuación del crédito o si se refieren a obligaciones o gastos competencia del Pleno

CUESTIONES DE INTERÉS:

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1.- BASE IMPONIBLE DEL I.C.O (IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS):

Aparece regulada en el art. 103.1 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas locales que establece: “ La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra “. El problema consiste en delimitar el concepto jurídico indeterminado de “coste real y efectivo” introducido por la legislación que ha sido objeto de una amplia polémica doctrinal y de diferentes soluciones de los Tribunales de Justicia y ello porque la ley no concreta qué debe entenderse por coste real y efectivo.

La actual jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que la interpretación de “coste real y efectivo” ha de ser restrictiva entendido como la manifestación del afloramiento de riqueza que se plasma materialmente en la construcción, en consecuencia tan sólo los gastos susceptibles de generar esta riqueza deberán reputarse como coste real y efectivo (SSTS de 1 de Febrero de 1995, 3 de Febrero de 1995 y 29 de Junio de 1995, frente a la postura contraria sostenida por la solitaria sentencia de 26 de Mayo de 1995) y por ello los

Manual de Régimen Local

honorarios profesionales, los gastos generales, el beneficio industrial, el coste de la maquinaria y el Impuesto sobre el Valor Añadido debemos concluir que conforme a la jurisprudencia existente, no deben incluirse como “coste real y efectivo”. A mayor abundamiento sobre la no inclusión en la base imponible del precio de la maquinaria instalada, podemos citar las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 16 de Junio de 1993 y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en sentencia de 16 de Marzo de 1995 que dice “la instalación que es relevante a efectos urbanísticos nunca se confunde con el aparato, máquina, equipamiento electromecánico u otro sistema industrial que se incorpore, instale o monte en un edificio....”

En consecuencia la base imponible del impuesto estará constituida por el importe del concepto de “obra civil” deducido del proyecto técnico visado.

2.- TASA POR LICENCIA DE OBRAS:

En el caso de las licencias de obras, el hecho imponible de la Tasa por expedición de licencia urbanística (siempre que dicha tasa esté impuesta y ordenada en la correspondiente ordenanza Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 a 29 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales), consiste precisamente en la prestación de un servicio o actividad municipal que se concreta en la oportuna actuación municipal de verificación de las condiciones de legalidad e idoneidad exigidas en la normativa urbanística aplicable respecto de la licencia de obras solicitada, aparte por lo tanto el hecho mismo de la construcción derivada de la licencia.

Por su parte el hecho imponible del I.C.O. 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 o no obtenido dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

Siendo el I.C.O., un impuesto voluntario (art. 60, Ley 39/88), para su exigencia será necesario su imposición y regulación en la correspondiente Ordenanza Fiscal tal y como hemos visto para la tasa por licencia urbanística.

Dado que el hecho imponible de la Tasa y del I.C.O., son diferentes, es posible que ambos puedan exigirse y liquidarse simultáneamente por ser compatibles y gravar cada uno de ellos actuaciones distintas.

3.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES:

- A) El hecho imponible de las contribuciones especiales es la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o 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.

La jurisprudencia ha determinado la intrascendencia de la clasificación urbanística del suelo siempre que se dé un beneficio especial a persona determinada. Tal como declara la STS de 21-6-1993 el destino agrícola de un terreno no es motivo que determine su no sujeción a las contribuciones especiales impuestas por obras que ocasionen a sus propietarios un beneficio especial.

- B) El Ayuntamiento no puede ejecutar las obras antes de haber tramitado el correspondiente expediente, que debe comprender los acuerdos de imposición y ordenación y exposición al público, considerando la jurisprudencia que son imprescindibles, de forma que su sanción no puede ser otra que la declaración de nulidad del acto administrativo de la liquidación (SSTS de 10-4-89 y 31-10-87).

4.- IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS:

Este impuesto se liquida conforme al cuadro de tarifas contemplado en el art. 96 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Las tarifas han aumentado con respecto a la

redacción original del precepto conforme al art. 73 de la Ley 21/1993, de 29 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994, y ello sin perjuicio de que dichas cuotas puedan ser incrementadas por los Ayuntamientos mediante la aplicación de los coeficientes señalados en el punto 4 del citado artículo.

En cualquier caso la jurisprudencia tiene señalado que para liquidar el impuesto, la potencia fiscal ha de ser la establecida en la tarjeta de inspección técnica del vehículo sin que pueda el Ayuntamiento incrementarla aplicando una Orden del Ministerio de Hacienda que fija precios medios de venta para la autoliquidación de transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de Febrero de 1994).

5.- REDUCCIÓN EN LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES:

Con efectos a partir del 1 de Enero de 1998, el Real Decreto-Ley 5/1997, de 9 de Abril, modifica parcialmente la ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, estableciendo una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes inmuebles, para reducir el fuerte impacto tributario en los municipios en que se ha producido una revisión catastral. Se trata en definitiva de una medida para deferir en el tiempo el impacto provocado en el I.B.I. por las revisiones de valores catastrales. Este Real Decreto-Ley ha sido derogado y sustituido por la Ley 53/1997 de 27 de noviembre (BOE del 28).

Dicha reducción se aplicará durante un periodo de nueve años a contar desde la entrada en vigor de los nuevos valores catastrales siendo aplicable a los inmuebles de naturaleza urbana que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el art. 2 del citado Real Decreto Ley.

El coeficiente anual de reducción a aplicar tendrá el valor de 0'9 el primer año de su aplicación e irá disminuyendo en 0'1 anualmente hasta su desaparición.

La reducción establecida se aplicará de oficio sin necesidad de previa solicitud por los sujetos pasivos del impuesto y no dará lugar a compensación para el Ayuntamiento.

La determinación de la base liquidable será el resultado de practicar, en su caso, en la imponible las reducciones legales, pero esto lo hará la Dirección General del Catastro que es quien tiene la competencia para su determinación.

6.- EXENCIONES:

La Ley de Haciendas Locales en su art. 9 es decisiva en este tema: No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de Ley o las derivadas de la aplicación de los Tratados Internacionales. Por tanto la aplicación de las exenciones previstas legalmente a los sujetos pasivos (por ejemplo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o en el de Vehículos) debe alegarla el beneficiado por la exención aportando la documentación precisa en acreditación de su derecho y una vez declarado por la Administración tendrá efectos desde la fecha de dicha resolución sin que en ningún caso puedan extenderse sus efectos retroactivamente y ello porque siendo las exenciones una excepción al régimen general no pueden ni deben aplicarse extensivamente y sólo en los supuestos taxativamente previstos en la ley.

VII

BIENES MUNICIPALES

A) INTRODUCCION

Las personas jurídicas, al igual que las personas físicas necesitan, para el cumplimiento de sus fines y para la satisfacción de sus necesidades, de un conjunto de bienes y derechos, que constituyen su patrimonio.

Pues bien, las Entidades Locales, como personas jurídicas de Derecho Público, con capacidad plena para el ejercicio de sus funciones, necesitan también ser titulares de bienes y derechos.

Para el cumplimiento de los fines que les están atribuidos por el ordenamiento jurídico precisan contar con medios personales, materiales y jurídicos; algunos de los cuales ya se han analizado.

En el presente capítulo analizaremos lo relativo a los medios materiales, es decir, los bienes con los que pueda contar un municipio para la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos.

Como fuente legal histórica puede invocarse la Partida 3ª, Título XXVIII, en su Ley IX, que señalaba lo siguiente:

«Apartadamente son del común de cada una Cibdad o Villa las fuentes e las plazas o facer las ferias e los mercados o se ayuntan a Consejo, e los arenales que son en las riberas de los ríos, e los otros exidos e las carreras o corren los cavallos; e los montes e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes destos, que son establecidos e otorgados para procumunal de cada Cibdad, o Villa, o castillo, o otro lugar. Ca todo ome que fuere y morador, puede usar de todas estas cosas sobredichas; e son comunes a todos, también a los pobres como a los ricos»

De esta forma definía el legislador histórico lo que entendía por bienes comunales. Los bienes no comunales en su uso se definen en la Ley X del Título y Partida citados, de la siguiente forma:

«Campos, e viñas, e huertas, e olivares e otras heredades, e ganados, e siervos, e otras cosas semejantes que den fruto de sí, o renta, pueden aver las Cibdades o las Villas; e comoquier que sean comunalmente de todos los moradores de la Cibdad, o de la Villa, cuyos fueren; con todo eso non puede cada uno por sí, apartadamente, usar de tales cosas

como éstas; más los frutos, e las rentas que salieran dellas, deben ser sometidas en procomunal de toda Cibdad o Villa».

En la actualidad, su régimen jurídico está previsto en las siguientes normas:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Capítulo I, arts. 79 al 83 del Título VI.
- Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Título VI, Capítulo I, arts. 74 al 87.
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (BOE de 7 de julio).

B) CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS BIENES MUNICIPALES

a) Concepto

De acuerdo con la normativa local, podemos definir “el patrimonio local” como el conjunto de bienes, derechos y acciones cuya titularidad corresponde a las Entidades Locales.

Por “bienes” debemos entender todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, ya muebles, ya inmuebles o de otra índole, en consonancia con lo estipulado en el artículo 333 del Código Civil. Dicho Código establece que bienes inmuebles son los que no pueden ser desplazados sin deterioro, y bienes muebles los que pueden ser trasladados de lugar sin menoscabo de los mismos.

Al hablar de “derechos” en materia patrimonial, se entiende la alusión a los llamados reales, personales y económicos, los cuales contribuyen a formar la Hacienda Local.

b) Clases de bienes municipales

Los bienes de las Entidades locales se clasifican en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público. Asimismo, son bienes de dominio público los bienes comunales.

1) Bienes de dominio público

En el derecho español, la noción de dominio público se construye sobre la base de tres elementos determinantes; la titularidad (pertenece a una Administración pública), su afectación (a un uso o servicio público) y un régimen jurídico especial. En el ámbito local se distinguen los siguientes:

Son *bienes de uso público* los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.

Son *bienes de servicio público* los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como las Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, 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 públicos o administrativos.

2) Bienes comunales

Son bienes comunales los bienes de los municipios o de las Entidades Locales Menores cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. La titularidad le corresponde al municipio y el aprovechamiento a los vecinos.

3) Bienes patrimoniales

Son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público, y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad. Así, la propiedad intelectual de una obra literaria, científica o artística de la entidad; las patentes de invención, etc.

C) OBLIGACIONES MUNICIPALES: INVENTARIO, REGISTRO Y DEFENSA DE LOS BIENES

Los Municipios tiene la obligación de formar *Inventario* valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen. Siendo este, por lo tanto, el catálogo o relación circunstanciada de todos los bienes y derechos de cualquier clase que pertenezcan al municipio. Tiene, pues, el inventario una vocación de universalidad evidente ya que aspira a reflejar la totalidad de bienes y derechos de la entidad.

Se exige que el inventario sea autorizado por el Secretario de la Corporación, archivándose los documentos que refrendaren los datos del inventario con separación de la demás documentación del ente local.

El Pleno de la Corporación será el órgano competente para aprobar el inventario y sus rectificaciones anuales.

Los bienes se reseñarán en el inventario por separado agrupándolos en los siguientes epígrafes:

1. Inmuebles
2. Derechos reales
3. Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico
4. Valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la Corporación.
5. Vehículos
6. Semovientes (animales)
7. Muebles (no incluidos en los grupos anteriores)
8. Bienes y derechos revertibles (bienes que pertenecerán a la Entidad pasado cierto día o cumplida cierta condición)

En cuanto a la obligación de inscribir los bienes en el *Registro de la Propiedad*, alcanza a los inmuebles y derechos reales, siendo suficiente, a tal efecto, certificación que, con relación al inventario aprobado por la Corporación, expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde; certificación que produce iguales efectos que una escritura pública.

Las Corporaciones Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias en *defensa de sus bienes y derechos*. Al objeto de que la actuación del ente local esté fundamentada, se exige el previo dictamen de Letrado.

D) DISFRUTE Y APROVECHAMIENTO DE BIENES MUNICIPALES

El disfrute y aprovechamiento de los bienes de las Entidades Locales está en función de su calificación jurídica, de aquí la conveniencia de distinguir en este apartado según se trate de utilización de bienes de dominio público, patrimoniales - de propios o comunales.

a) Utilización de bienes de dominio público

Tratándose de bienes de uso público se distinguen las siguientes clases de utilización.

1) Uso común

Uso común, que es el que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. A su vez, este uso común se divide en:

a'1) *Uso común general*. Cuando no concurren circunstancias singulares, y que se ejercerá libremente (p. ej., las calles y plazas).

a'2) *Uso común especial*.- Si concurrieran circunstancias especiales, ya sea por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otras semejantes. En estos casos, aunque el uso es común, la Entidad local debe exigir licencia o permiso previo. Supone una restricción al uso común (p. ej., las compañías de transporte con relación a las carreteras).

2) Uso privativo

El constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados. Si no comporta transformación ni modificación del dominio público (por ejemplo, sillas en la vía

pública), se sujeta a licencia, y si comporta esa transformación o modificación, se sujeta a concesión administrativa (p. ej., quioscos).

3) Uso normal

Es aquel conforme con el destino principal del dominio público a que afecte; y uso anormal si no existe dicha conformidad, sujetándose, por ello, a concesión (p. ej., transitar por una calle, para el primero; instalar una terraza, en el segundo).

b) Utilización de los bienes patrimoniales propios

Nada impide que la Entidad local titular de estos bienes pueda destinarlos a la satisfacción de sus propias necesidades a través de la utilización directa de los mismos; sin embargo, lo normal es que el aprovechamiento se realice por terceros mediante arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso. Es posible su enajenación, mediante las normas de contratación, siendo la subasta pública el sistema normal; aunque es posible la permuta y la cesión gratuita a entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

c) Aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales

La regla general es que el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará en régimen de explotación común o colectivo, que consistirá en el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino (p. ej., montes).

Cuando este disfrute fuese impracticable se adoptará el aprovechamiento peculiar según costumbre y, en su defecto, se adjudicarán lotes o suertes a los vecinos.

En casos extraordinarios, el Pleno de la Corporación, por mayoría absoluta, podrá fijar una cuota anual a abonar por los vecinos. Si estas modalidades no son posibles, se acordará la adjudicación en subasta pública o adjudicación directa.

E) PRERROGATIVAS DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO DE SUS BIENES

a) INTRODUCCIÓN

El artículo 132.1º de la CE dispone que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

El artículo 80.1º LRBRL concuerda con el artículo anterior, al disponer que “los bienes comunales y demás bienes de dominio público son:

- inalienables (no son disponibles)
- inembargables (no pueden ser embargados)
- imprescriptibles (no pueden ser adquiridos por el uso de los particulares).
- no están sujetos a tributo alguno.”

El régimen jurídico de los bienes de la Administración municipal comporta un régimen distinto y de protección mayor con respecto a los bienes que se encuentran en manos de personas físicas (privadas).

Las potestades de las que disponen los Municipios y otras entidades territoriales con respecto a sus bienes son las siguientes:

- Potestad de investigación
- Potestad de deslinde
- Potestad de recuperación de oficio
- Potestad de desahucio administrativo

Y todo ello sin perjuicio de que las Corporaciones locales, y para la defensa de su patrimonio, puedan establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable.

b) DESCRIPCIÓN DE LAS DIVERSAS PRERROGATIVAS Y POTESTADES DEL MUNICIPIO CON RESPECTO DE SUS BIENES

1) Potestad de investigación

Las Corporaciones locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presumen de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad local.

No se puede ejercer si el desconocimiento no existe, porque se conoce el titular al existir constancia de ello en un Registro Público o en cualquier documento que obre en poder de la Administración, pues tal facultad no autoriza a perturbar la posesión de quienes figuran como titulares.

Esta facultad sólo puede ejercerse respecto de los bienes propios y para su protección, y tiene por finalidad “la adopción de medidas tendentes a la efectividad de los derechos” (art. 53 RB). Constituye una prerrogativa cuyo ejercicio está sometido a un procedimiento minuciosamente reglado y, por supuesto, al control jurisdiccional.

2) Potestad de deslinde

Las Corporaciones tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieren imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación. Es decir, pueden declarar la definición de sus propiedades.

El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas.

Son presupuestos del deslinde: la existencia de dos predios, uno de los cuales pertenece a la Administración; la circunstancia de ser colindantes y la existencia, al menos ideal, de líneas divisorias que forman el perímetro delimitador de ambos. además, tales líneas divisorias deben ser confusas, provocando el conflicto que genera el deslinde.

Dichas operaciones de deslinde tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieren y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.

Acordado el deslinde, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviere inscrita, para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio.

3) Potestad de recuperación de oficio

Las Corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.

Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar desde el día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.

Para que exista potestad de recuperación es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que los bienes sean de pertenencia de la corporación cualquiera que sea su naturaleza jurídica; siendo suficiente acreditar la posesión;
- Que sean indebidamente poseídos;
- Que exista previo acuerdo de la Corporación sobre base documental que acredite la posesión; el acuerdo no ha de hacer declaraciones sobre la titularidad municipal; y
- Que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado, pues en caso contrario hay que deslindar previamente.

El procedimiento de recuperación puede iniciarse de oficio o por denuncia de particulares, y la competencia le corresponde al pleno, utilizando todos los medios previstos en el ordenamiento jurídico.

3) Potestad de desahucio

Tratándose de bienes de dominio público, es competencia de la Administración, cuando proceda, declarar la resolución, anulación o caducidad de los títulos concesionales, y efectuar la posterior expulsión o lanzamiento de los bienes ocupados, en base a la genérica potestad de ejecución forzosa que se reconoce a las Entidades locales.

El Reglamento de Bienes establece que es competencia exclusiva de las Corporaciones Locales; impidiéndose la intervención de otros Organismos (art. 122).

CUESTIONES DE INTERÉS:

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1ª : ADQUISICIÓN DE BIENES A TÍTULO ONEROSO: Exige el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales: Subasta o Concurso. La compra directa es excepcional y debe motivarse expresamente en el expediente que el bien que se pretende adquirir directamente es precisamente el necesario a los fines municipales (por ejemplo, compra directa de terreno colindante al cementerio municipal a fin de ampliar el mismo). El expediente debe contener, en cualquier caso, informe previo técnico o pericial.

2ª : ENAJENACIÓN DE BIENES PATRIMONIALES: Las enajenaciones de los bienes patrimoniales habrá de realizarse por subasta pública exceptuándose la enajenación mediante permuta con otros bienes inmuebles y la venta de parcelas sobrantes que serán enajenadas por venta directa al propietario colindante o permutadas con terrenos de los mismos. Si son varios los colindantes se hará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio según informe técnico.

La venta o adjudicación directa, es absolutamente excepcional y sólo sería aceptable en aquellos casos en que se imponga en cierto modo la adquisición del bien (por ejemplo Ayuntamiento que decide suprimir del casco urbano toda actividad insalubre, peligrosa etc. imponiendo esta medida a sus titulares y como contraprestación o indemnización decide vender las parcelas necesarias a bajo precio para la instalación de esas determinadas empresas, siendo la venta directa la única forma de ejecutar esta decisión porque en este supuesto la subasta no tendría sentido alguno. Igualmente en el caso de que sea necesario instalar o ampliar un servicio que presta una empresa en régimen de monopolio (por ejemplo, Telefónica hasta el inicio de la actividad de Retevisión), es evidente que es imposible promover concurrencia ya que el bien en cuestión sólo podrá adjudicarse a dicha empresa.

3ª : UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO: QUIOSCOS Y TERRAZAS DE BARES:

La instalación de un quiosco en la vía pública será un supuesto de uso especial (sometido a licencia) o privativo (concesión) dependiendo de las circunstancias concretas y entre ellas la mayor o menor fijeza de la instalación, de la vocación de transitoriedad o permanencia, aunque es práctica generalmente aceptada, incluir tales ocupaciones en las hipótesis del uso especial (se autoriza mediante licencia salvo si por circunstancias se limitara el número de las mismas - por ejemplo determinado número de puestos de helados, en cuyo caso lo

Manual de Régimen Local

serán por licitación y si no fuere posible, mediante sorteo). El órgano competente para el otorgamiento de las licencias es el Alcalde salvo que las ordenanzas señalen otra cosa.

La ocupación de vías públicas por mesas y sillas de terrazas de establecimientos de hostelería es también un supuesto de ocupación especial, sometido a licencia. Estas autorizaciones pueden ser gravadas con una tasa.

En ningún caso podrá otorgarse licencia por tiempo indefinido.

4ª : VIVIENDAS CEDIDAS A MAESTROS Y MÉDICOS: Para disponer el Ayuntamiento de estos bienes de propiedad municipal es requisito imprescindible proceder a su desafectación previa a fin de que pierdan su carácter de bienes de servicio público (enseñanza y sanidad). Además para el caso de edificios escolares y viviendas “ de maestros” es preciso obtener la autorización previa a la desafectación de los inmuebles y edificios públicos escolares por el Ministerio de Educación y Ciencia. Los expedientes de autorización serán tramitados y resueltos por la Dirección Provincial a solicitud del Ayuntamiento que esté tramitando el procedimiento de desafectación, o que se proponga destinar tales edificios a usos o servicios públicos de carácter local.

5ª : CESIÓN EN PRECARIO: En el ordenamiento jurídico local no viene regulada esta figura. El precario es aquella situación en que una persona da a otra un bien para que lo use sin que el precarista deba abonar renta alguna y por un tiempo determinado.

La cesión gratuita sí es posible cuando se haga a entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro y siempre que la actividad o servicio a ejercer beneficie a los habitantes del municipio.

No obstante lo anterior es generalmente aceptado la cesión de uso cuando se dan los requisitos apuntados dado que la legislación sí prevé la enajenación gratuita todo ello por el principio del que puede lo más, puede lo menos (por ejemplo, cesión del uso de un local de propiedad municipal para la instalación de la oficina de Correos del municipio).

6ª : PRERROGATIVAS DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO A SUS BIENES:

A) El deslinde administrativo como prerrogativa de la Administración significa que el Ayuntamiento puede, sin acudir a los tribunales, proceder a delimitar el ámbito de sus bienes y pertenencias a través del correspondiente procedimiento administrativo, sin que en ningún caso sirva para resolver cuestiones de titularidad ya que sus efectos alcanzan únicamente a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada.

No es posible el ejercicio de la potestad de deslinde cuando los lindes están bien determinados (por ejemplo mediante tapias, cierres etc. o por vías públicas bien trazadas) o no existan indicios de usurpación. En tal caso si la Entidad Local entiende que los lindes existentes y bien definidos son incorrectos deberá ejercer la acción civil correspondiente.

B) Para el ejercicio de la facultad de recuperación de oficio por el Ayuntamiento (de bienes de dominio público o patrimoniales) es requisito imprescindible que exista una completa identidad entre lo poseído por la Corporación y lo usurpado por el particular, pues en caso contrario es necesario previamente el deslinde (por ejemplo, en el caso de que por el particular se haya sembrado una porción de la finca municipal o del camino público sin que a priori pueda exactamente comprobarse la parte usurpada).

Además es necesario, salvo para repeler usurpaciones recientes, acompañar al acuerdo municipal, los documentos acreditativos de la posesión. En el caso de bienes de uso público como las calles, una prueba patente de la posesión viene dada por la afección al uso público que suele quedar de manifiesto mediante los signos aparentes de la existencia de la vía y de su uso colectivo.

El corte de una vía pública utilizada diariamente para paso de personas y vehículos puede ser restablecido al uso general de forma inmediata y por orden exclusiva del Alcalde por ser una actuación urgente y en base al interés que se protege superior a cualquier expectativa privada que lógicamente podrá ser ventilada posteriormente ante los tribunales ordinarios.

Manual de Régimen Local

C) La potestad investigadora tiene por objeto averiguar si unos determinados bienes son propiedad de la Entidad Local por concurrir dos circunstancias: la inexistencia de datos o documentos que justifiquen la propiedad o posesión a favor del Ayuntamiento o un tercero, otra, por existir indicios de que ese bien puede ser propiedad de la Entidad Local. Por lo tanto en el caso de que aparezcan como titulares la entidad local y un titular registral y el Ayuntamiento pretenda reclamar su propiedad, deberá ejercer las acciones correspondientes pero no podrá ejercer la potestad de investigación porque tal facultad no permite perturbar la posición de quienes aparecen como titulares.

VIII

LA INTERVENCION EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS Y LA PRESTACION DE SERVICIOS

A) INTRODUCCION

Las funciones encomendadas a las Administraciones Públicas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico pueden llevarse a cabo de muchas y variadas formas, perfectamente compatibles entre sí.

De acuerdo con la naturaleza o carácter de la actividad administrativa, se puede clasificar ésta como:

- Actividad de policía o de limitación, relativa o absolutamente, del ejercicio de derechos subjetivos, intereses legítimos o intereses simples por razones de interés general.
- Actividad de fomento o estimulante, por la cual las administraciones ofrecen estímulos positivos (ayudas, premios, etc.) a los ciudadanos y empresas que satisfacen, voluntariamente, determinados fines establecidos previamente en atención al interés general.
- Actividad de prestación o de servicio público, por la cual las Administraciones prestan determinadas actividades o servicios a los ciudadanos que se consideran indispensables o esenciales para la comunidad.
- Actividad económica (comercial e industrial) directa, por la cual las Administraciones ejercen y prestan directamente actividades comerciales o industriales.

B) PRINCIPIOS

Son principios generales, enmarcados en la legislación anterior, pero remozados en la formulación de la LBRL: la igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines que justifican la intervención y el respeto a la libertad individual (art. 84. 2º LBRL).

El principio de igualdad trae causa del artículo 14 CE, en virtud del cual, puede decirse que supone la prohibición de medidas discriminatorias, pues a igualdad de supuestos corresponde el mismo tratamiento jurídico.

El principio de congruencia exige que la medida adoptada sea proporcional o congruente con el fin que legitima o justifica la intervención.

Por su parte, el principio de respeto a la libertad individual, que hoy cobra mayor entidad a la luz de los preceptos constitucionales, supone la prioridad, en cualquier caso, de la intervención menos restrictiva para la libertad individual.

C) MEDIOS: EN ESPECIAL LAS LICENCIAS Y LAS SUBVENCIONES

Las competencias y funciones atribuidas a las Entidades Locales habilitan a éstas para intervenir en uno o varios ámbitos materiales determinados, utilizando, en general, las formas o medios de acción ya señalados.

En este sentido, el art. 84.1ª LBRL, faculta a las Corporaciones Locales para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- Ordenanzas y bandos,
- Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, y
- Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

a) Ordenanzas y bandos

Las Entidades Locales son titulares de un poder normativo general con efectos sobre cuantas personas se encuentren en su término municipal; este es el significado inicial de autonomía: capacidad de autonormarse. Sin embargo, las normas locales tienen naturaleza reglamentaria (art. 4.1º. a, LBR), al no disponer de potestad legislativa; por lo cual quedan sujetas tanto al principio de competencia (según las propias de la Entidad) como al de jerarquía (sujeción a las leyes).

Las normas reglamentarias de las Entidades Locales se denominan *Ordenanzas*, y son aprobadas por el pleno (arts. 22.2º, d, y 33.1º, c, LBRL).

Por su parte, el Alcalde puede dictar *Bandos* (art. 21.1º, e, LBRL), que sirven de recordatorio a los vecinos de la vigencia de determinadas normas o los lugares de su aplicación.

b) Licencias

Las licencias constituyen actos administrativos mediante los cuales la Administración autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad. Se integran en la actividad administrativa de policía, como instrumento más típico.

Aunque esta técnica ha sufrido cambios en el tiempo, su naturaleza jurídica más genuina la hace concebir como una remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares. Es decir, algunos derechos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la Administración Pública correspondiente, la cual, antes de otorgarlo, comprueba que el derecho preexistente ejercitable se va a ejecutar de manera correcta (de acuerdo con la legalidad).

Con buen criterio, el Tribunal Supremo señala que «licencia municipal es, en general, término equivalente al de autorización administrativa, siendo conceptualizada como una declaración de voluntad de la Administración Pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, de que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, ... no implicando tal licencia o autorización transferencia de derechos del ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de unas cortapisas establecidas previamente por el ordenamiento jurídico, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse sin un cierto control por parte de la Administración» (Sentencia de 15 de junio de 1971).

Sin perjuicio de que los supuestos de exigencia de previa licencia a actividades particulares están previstos en un amplio grupo de normas sectoriales, el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, BOE del 15 de julio), se refiere a las materias de policía y actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas), de consumo y abastecimiento, de urbanismo, de dominio público, recogiendo una cláusula abierta al permitir más casos, de acuerdo con otras normas.

Aunque son posibles ciertas matizaciones en función de la materia concreta, el artículo 9 del Reglamento de Servicios establece el procedimiento

administrativo general de concesión de las licencias teniendo en cuenta, asimismo, el ROF, en el que se pueden distinguir tres fases:

- Solicitud formal en el registro correspondiente; siendo posible la necesidad de liquidar una tasa o un precio público, según los casos. Posteriormente se ha de producir la decisión pública iniciando el procedimiento.
- Petición de los informes preceptivos, si existen, u otros que se estimen necesarios para la resolución del mismo.
- Resolución expresa, otorgando o denegando la licencia; si bien es posible la resolución por silencio administrativo, según lo previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común [arts. 43 y 44, Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE del 27), de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común].

c) Ordenes individuales

Los Municipios, en ejercicio de sus competencias, puede dar órdenes individuales, constitutivas de un mandato para la ejecución de un acto o su prohibición. Suelen ser habituales en el ámbito de la policía administrativa (así, en materia de urbanismo en particular en relación a edificios en ruina o actividades clasificadas).

d) Las medidas de fomento, en especial las subvenciones

Junto a técnicas de intervención directa, las Administraciones Públicas utilizan otra vía, no directa pero sí ejecutiva, por la que éstas inciden en el comportamiento de los ciudadanos.

Esta vía de actuación es la técnica de fomento, mediante la cual las Administraciones ofrecen estímulos positivos —ayudas y subvenciones— a los ciudadanos y empresas que satisfacen determinados fines fijados previamente en atención al interés general. Sobresale, así, en esta técnica, la idea de colaboración frente a la de imposición, por cuanto se trata de medidas que ofrecen los poderes

públicos a fin de conseguir determinados objetivos, decidiendo libremente el particular si opta o no por la consecución de éstos. La misión de los poderes públicos es, aquí, no realizar la actividad, sino impulsar a la iniciativa privada para que sea ella quien la realice. Al incidir sobre los derechos de los particulares, deben tener cobertura legal.

Las medidas de fomento pueden agruparse así:

- *Honoríficas.*- Imponen el otorgamiento de títulos nobiliarios, condecoraciones o menciones especiales a particulares. Tienen, hoy, un carácter secundario, pues su finalidad de «encumbramiento social» no es tan importante.
- *Jurídicas.*- Se reconocen a los particulares situaciones de privilegio jurídico (por ejemplo, el beneficiario en la expropiación forzosa).
- *Económicas.*- Son las más importantes. Consisten bien en la entrega directa de una determinada cantidad de dinero, bien en la dispensa de un pago obligatorio o bien en la concesión de un beneficio de contenido patrimonial.

De todas ellas, las más características, son las *Subvenciones*.

Desde el punto de vista de un régimen jurídico, debe destacarse la importancia de la actual regulación de estas medidas en la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, BOE del 29, modificada en este punto de forma importante en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991); legislación aplicable al ámbito del Estado, si bien puede aplicarse a otras Administraciones Públicas, si no existen normas específicas en la materia. En el ámbito local han de tenerse en cuenta las normas presupuestarias y de haciendas locales.

Pueden destacarse las siguientes características de las subvenciones:

- Conforme al principio de igualdad, se exige la transparencia en su otorgamiento, a fin de conseguir la oportuna concurrencia de todos los interesados.

- *Discrecionales.*- La Administración puede establecerlas o no, en función de múltiples variables.
- *Patrimoniales.*- Se atribuye a los particulares, básicamente, dinero; suponiendo un enriquecimiento para ellos, los beneficiarios.
- *Gratuitas.*- Tienen carácter no devolutivo; se otorgan «a fondo perdido».
- *Finalistas.*- Se efectúan al fin que la Administración pretende, debiendo ser destinadas obligatoriamente al mismo por el beneficiario.
- No excederán, en ningún caso, del 50 % del coste de la actividad a que se apliquen.

D) LA PRESTACION DE SERVICIOS

a) Concepto

Si importantes son los anteriores medios de intervención local en la actividad privada, la trascendencia de la actividad se servicio público está claramente determinada.

Para las normas locales, la idea del servicio público siempre ha estado ligada a la de los fines o competencias municipales. Muestra expresiva de esta afirmación es el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, para el que se consideraban servicios municipales «cuantos tiendan a satisfacer la necesidad del vecindario, relativos a circulación dentro del término municipal, higiene, seguridad, abastos, interés social, beneficencia, enseñanza, comodidad y ornato de la población y demás de índole comunal (...)» (art. 66). Con más precisión, la actual Ley define a los servicios públicos locales como aquellos que «tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales» (art. 85.1º, LBRL).

En el ámbito municipal, ya lo sabemos, la gama es dilatada, por ser dilatada también la esfera de acción de los municipios, ya que éstos pueden «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»

(art. 25.1º, LBRL) e incluso «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente» (art. 28, LBRL). El artículo 26 precisa, como ya se indicó, los servicios de prestación obligatoria.

En el ámbito provincial, a la Diputación se atribuye «la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» [art. 36. c) LBRL], así como asegurar el acceso de toda la población a los servicios públicos municipales mediante los instrumentos de la cooperación y la ayuda.

En el caso de los entes locales que no tienen carácter territorial, lo acotado de sus funciones permite precisar mejor cuáles son los servicios públicos que pueden prestar, pues serán sus leyes de creación o sus Estatutos —caso de las mancomunidades— los que precisen los fines y, en consecuencia, las competencias que se les encomiendan.

Ahora bien, los servicios públicos no pueden concebirse de una forma estática pues se van ampliando con el paso del tiempo a aquellas actividades económicas que adquieren, como consecuencia de transformaciones técnicas, sociales o económicas, tal condición. Cuál es el momento en el que una actividad pasa de ser puramente privada a constituir un servicio público es algo que nos marca el ritmo del progreso y el avance de la sensibilidad social en forma de pasos graduales. La Ley se limitará a recogerlos.

b) El ejercicio de la actividad económica

De acuerdo con el artículo 128 CE, la LBRL y el TRRL han consumado una modificación sustancial del régimen jurídico de la iniciativa para realizar actividades económicas. Se regula ésta en los dos supuestos en que procede: cuando se trata de ejercer sin más una actividad económica, es decir, cuando la corporación salta a la arena de las prestaciones como un sujeto más y cuando lo hace respaldada por la existencia de una reserva al sector público de una actividad o servicio, reserva que se proyecta a los ámbitos del abastecimiento y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas y calefacción, mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros y servicios mortuorios (art. 86.3º, LBRL).

Para iniciar una actividad económica, se precisa culminar un procedimiento al que se refiere el artículo 86.1º, LBRL, cuando dice que los Entes

Locales «mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme el artículo 128.2 de la Constitución».

El procedimiento, resumido, es el siguiente:

- a) Acuerdo inicial de la Corporación y designación de una Comisión integrada por corporativos y funcionarios que tendrá como cometido hacer una valoración previa de la iniciativa en su dimensión política y técnica;
- b) Dicha Comisión deberá redactar una Memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos técnicos y financieros de la actividad en la que se precisará la forma de gestión del servicio (directa, indirecta en los términos que veremos), los supuestos en los que debe cesar la prestación de la actividad y un proyecto de precios;
- c) Toma en consideración de la memoria por la Corporación;
- d) Exposición pública de la misma para alegaciones de los particulares (se entiende, los vecinos, de acuerdo con los derechos a éstos atribuidos por el art. 18.1º, LBRL) y las entidades (Colegios Profesionales, Cámaras, Instituciones Públicas, etc.);
- e) Aprobación del proyecto por la entidad local, de acuerdo con el artículo 22.2º. f) LBRL o, en su caso, del 47.3º, f) de la misma ley.

El procedimiento que se acaba de explicar se complica cuando la actuación de la Corporación pretende ser monopolística. En tal supuesto, se precisa la aprobación definitiva del expediente por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

El acuerdo destinado a asumir el efectivo ejercicio del régimen de monopolio puede ir acompañado de otros (así lo prevén los arts. 98 y ss. TRRL) dirigidos a impedir el establecimiento de empresas que realicen actividades similares o a expropiar las existentes, rescatando las concesiones con anterioridad otorgadas o, en fin, a regular y fiscalizar la actividad desarrollada aunque se haga por una empresa privada

Cuando se requiera la expropiación de empresas, el acuerdo de prestación del servicio en régimen de monopolio llevará consigo la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio.

La prestación de los servicios se hace en el territorio de la corporación prestadora. Dos reglas ayudan a matizar tal afirmación. Una tiene origen legal y se refiere a la posibilidad de que el monopolio de un servicio afecte a varios términos municipales, supuesto éste en el que, aunque el servicio se preste a través de cualesquiera formas asociativas, el acuerdo del artículo 86.3º, in fine, ha de ser adoptado por todos los Ayuntamientos (art.109 TRRL). La otra se contiene en el RS [art. 46.1º, c)] y permite que alguno de los elementos del servicio monopolizado pueda estar situado fuera del término municipal.

c) Las potestades de la Administración Local en relación con sus servicios

Las Corporaciones Locales tienen plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia. Es ésta una afirmación bien conocida que se encuentra en el artículo 30 RS y que la jurisprudencia recuerda con insistencia.

Son dos las cuestiones que aquí se plantean; ambas enunciadas en el propio artículo 30 RS. Una es la de constituir los servicios, es decir, establecerlos o implantarlos; y otra es la de, una vez constituidos, organizarlos, modificarlos o suprimirlos.

En cuanto a la primera, es decir, la *constitución o creación* del servicio, la legislación local conserva, de un lado, los instrumentos existentes como servicios mínimos a prestar (art. 26 LBRL) y, de otro, configurando como un auténtico derecho de los vecinos exigir el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio [art. 18.1. g) LBRL].

Una vez creado el servicio, la admisión al mismo se hace de acuerdo con su propia reglamentación que, en todo caso, deberá respetar la igualdad de los afectados (exigencia constitucional y del propio RS, art. 2).

Otra cosa es la *organización* del servicio. Una vez creado o constituido éste, su organización es decidida por la corporación en uso de amplias facultades,

limitada tan sólo por alguna regla como la que excluye los servicios que impliquen ejercicio de autoridad de la gestión indirecta (arts. 85.2º, LBRL).

Fuera de estas previsiones, la libertad de la corporación es total para optar entre cualesquiera de las formas previstas en el artículo 85.3º y 4º, LBRL.

La modificación de la prestación del servicio habrá de hacerse, según el procedimiento seguido para la organización y respetando los derechos de los particulares que hayan sido implicados en la gestión del servicio. Ello quiere decir que la modificación de la reserva de un servicio habrá de ser declarada por una ley; la que afecte a los términos de su concreta gestión, incluido el abandono del régimen de monopolio, por un específico acto administrativo contrario.

La supresión del servicio será imposible en los supuestos de aquellos servicios mínimos obligatorios, aunque nada impide la transformación de su concreto modo de gestión.

Resta por indicar que un parámetro general que condiciona la libertad de las corporaciones locales viene constituido por el mandato (ya contenido en el art. 31.2º RS) de evitar la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos, reforzado en la actualidad por los deberes de colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas que, como mandato a la local, figura en el artículo 10.1º, LBRL.

Por último, la Entidades Locales que pueden utilizar las formas de gestión de servicios previstas en los párrafos 3º y 4º del artículo 85 LBRL son, por supuesto, las territoriales, pero también las demás citadas en los artículos 42 y siguientes de la LBRL.

d) Las formas de gestión

El Título II de la Ley 13/1995, de 18 de mayo (BOE del 19), de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), está dedicado al contrato de gestión de servicios públicos pero deja fuera de la regulación en él contenida a los supuestos en que la gestión del servicio se efectúa mediante la creación de entidades de Derecho público o cuando se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma (art. 155. 2º).

Es decir, a efectos de esta exposición, queda intacta la Legislación Local contenida en la LBRL (arts. 84 y ss.), el TRRL (arts. 88 y ss.), y, sobre todo, el RS, para nada afectado por la disposición derogatoria de la LCAP. En rigor, la LCAP, aunque cita hasta cuatro modalidades de contratación de la gestión de los servicios públicos —concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta (art. 157)—, no regula sino la concesión, como se observa claramente de la lectura de los artículos 159 y siguientes. Así y todo, la mayoría de los preceptos dedicados en el RS (arts. 144 y ss.) a esta figura concesional, no se eliminan con la reforma de la legislación de contratos pues sólo han quedado derogados aquellos que se opongan a la LCAP.

A destacar que la sociedad de economía mixta a que se refiere el párrafo *d*) del artículo 157 LCAP es una sociedad de capital público minoritario pues la mayoritaria (y, por supuesto, la de capital exclusivo) está fuera del ámbito de regulación de la LCAP, de acuerdo con su artículo 155.2º.

Conviene por ello pasar a analizar de forma breve las formas de gestión tal como éstas se encuentran contenidas en la legislación local.

a') Gestión por la propia Entidad local.

1. Sin organización especializada

Tal modalidad de gestión es adoptada por el Pleno de la Corporación [arts. 22.2, *f*) LBRL y 50.21º, ROF, para el Municipio, y 70.22º, así como la disposición Adicional 4ª, del ROF, para la Provincia] con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [art. 47.2. *f*) LBRL]. Se caracteriza por los siguientes datos a los que hace referencia el artículo 68.1º RS:

- La Entidad asume su propio riesgo.
- Se ejerce sin intermediarios, de modo que todos los poderes de decisión y gestión se retienen por la Corporación.
- Se utilizan funcionarios y personal laboral de la propia plantilla, cuya retribución se hace con fondos presupuestarios.

- Este personal depende directamente en su actuación de los acuerdos y actos de los órganos de gobierno de la Corporación local.

2. Con organización especializada

En este caso existe una cierta diferenciación orgánica representada por un Consejo de Administración (cuyo funcionamiento determinará la Entidad Local) que asume «el gobierno y la gestión superior del servicio» (art. 72 RS) y un gerente, designado por el Presidente de la Corporación a propuesta del Consejo.

3. Gestión mediante la creación de un organismo autónomo

local

Pocas reglas existen para su regulación, pues la LBRL se limita a citarlo y en el TRRL no contiene alusión alguna. Debe entenderse que la adopción por la Entidad Local de esta forma organizativa es discrecional al no existir ninguna regla imperativa al respecto.

Los Estatutos constituyen la norma rectora de estas organizaciones y son aprobados por el Pleno de la Corporación, de acuerdo con las reglas de la mayoría simple, pues la cualificada (exigible para la adopción del acuerdo inicial referido a la gestión del servicio) no tiene por qué aplicarse a los actos posteriores ya independientes de aquél.

Son, de esta forma, los Estatutos, los que determinan los fines, los órganos de gobierno y administración, el personal, los bienes, los presupuestos, el régimen de sus actos, la modificación o, en su caso, disolución del organismo; es decir, el ámbito o extensión de las facultades de tutela que sobre él ejerce la Corporación. Esta tutela habrá de abarcar como mínimo la facultad del Presidente del Pleno para la aprobación del presupuesto [art. 145.b), LHL] y de las cuentas [arts. 116.g), 22.1º y 33.1º. c) LBRL y 189 y ss., LHL].

En la LHL se contempla la clasificación, existente en el ámbito estatal, entre organismos autónomos administrativos y de carácter comercial, industrial, financiero o análogo debiendo indicar las normas de creación el carácter del mismo.

4. Gestión mediante sociedad de capital íntegramente público

Esta modalidad de gestión exige la creación de una sociedad con financiación y predominio exclusivo de la Administración Pública, pero dotada formalmente de autonomía patrimonial y fundacional, y sujeta al Derecho peculiar de las sociedades mercantiles de capital, a la que serán de aplicación las normas mercantiles de las sociedades anónimas.

El capital mínimo exigido es de diez millones de pesetas. Las acciones de titularidad del Ayuntamiento son bienes patrimoniales en cuanto susceptibles de producir ingresos para el erario de la Entidad.

Los Estatutos son la norma básica de funcionamiento de estas sociedades y su aprobación corresponde al Pleno de la Corporación, en sus funciones de Junta General, según se desprende de lo previsto en los artículos 50.21º y 70.22º ROF.

La Junta General, órgano soberano, es el Pleno de la Corporación, siendo sus competencias las relativas a las modificaciones estatutarias, designación y revocación de administradores, exigencia de responsabilidad a los mismos, aumentos o reducciones de capital, etc.

El Consejo de Administración es nombrado por la Junta General. El artículo 93.3º RS, limita el número de corporativos que pueden formar parte del mismo hasta un máximo del tercio del propio Consejo.

La duración en el cargo está sólo limitada por la duración del propio cargo de Concejal o Diputado Provincial, por la concurrencia de causas de incapacidad o incompatibilidad o, en fin, por alguna otra causa de las previstas en el artículo 9 ROF.

El Consejo tiene «plenas facultades de dirección, gestión y ejecución respecto de la empresa, dentro de las normas estatutarias y de los preceptos de la legislación mercantil, sin perjuicio de las que se reservaren a la Corporación como Junta General y al gerente» (art. 94 RS).

Estas sociedades no tienen presupuesto propiamente dicho sino previsiones de gastos e ingresos, cuya aprobación corresponde a la Junta General, integrándose en el presupuesto general de la Entidad Local [art. 145.1. c) LHL] como simples previsiones por lo que no tienen carácter limitativo que es propio de los presupuestos de gastos (en el estado o en las Entidades Locales), sino que cumplen el fin de ofrecer una valoración inicial de conjunto y rendir cuenta, al final del ejercicio, de la liquidación del presupuesto.

b') Gestión indirecta

1. La concesión de los servicios públicos

Por medio de la concesión se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad concedida. Puede comprender la construcción de una obra o instalación, soporte físico del servicio a prestar o la pura gestión del servicio, cuando este no exija obras o instalaciones.

El procedimiento que culmina en el acto administrativo de otorgamiento de la concesión puede iniciarse por un particular, que deberá presentar su solicitud acompañada de una Memoria sobre el servicio que trate de establecer y en la que se justifique la conveniencia de prestarlo mediante esta fórmula (art. 117.1º RS). La Corporación, a la vista de la misma, la «admitirá a trámite o la rechazará de plano», en el ejercicio de una facultad que es discrecional.

Puede ocurrir, por el contrario, que sea la Administración la que inicie los trámites tendentes al otorgamiento de una

concesión. En tal caso, o bien encarga a sus propios funcionarios la redacción del proyecto que servirá de base al concurso, o convoca concurso de proyectos para poder elegir entre las diversas propuestas que se formulen.

En dicho concurso de proyectos, la Corporación elige aquel «que fuere más conveniente a los intereses públicos». El adjudicatario del proyecto recibe una compensación económica que puede consistir en el pago de un precio (anunciado en el concurso) o en el pago por quien resultara adjudicatario de la concesión.

Superados estos trámites iniciales, habrá de convocarse licitación pública y la adjudicación se hará, por procedimiento abierto o restringido, mediante concurso (art. 160 LCAP). Si la concesión obliga a realizar obras, entonces serán de aplicación los preceptos de la LCAP relativos a las actuaciones administrativas preparatorias establecidas en la misma para la concesión de obras públicas (art. 159.2º).

El otorgamiento de las concesiones corresponde al Presidente de la Corporación, cuando la cuantía no exceda del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto ni del 50% del límite general aplicable al procedimiento negociado, y en aquellos otros casos en que, aunque tengan una cuantía superior, su duración no sea superior a un año o no exijan créditos superiores al consignado en el presupuesto anual [arts. 21.1º y 34.1º. i) LBRL y 24. c) TRRL]. En los demás casos, corresponde al Pleno y, si su duración es superior a cinco años y su cuantía excede del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, se exige, además, voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Entidad [art. 47.3. e) LBRL].

El concesionario se compromete a:

- Prestar el servicio de modo regular y continuo, y de forma impuesta por la Administración.

- Admitir a los usuarios al goce del servicio mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas. Por ello, todo aquel que cumpla los requisitos establecidos en la correspondiente reglamentación del servicio, debe ser admitido al uso y goce del mismo, como consecuencia del principio de igualdad [y que la Ley extiende al llamado principio de no discriminación por razón de nacionalidad, respecto de las empresas de Estados miembros de la Comunidad Europea o signatarios del Acuerdo sobre contratación pública de la Organización Mundial del Comercio en los contratos de suministros consecuencia del de gestión de servicios públicos, artículo 162. d) LCAP].
- Indemnizar por daños a terceros, salvo si los daños se hubieren producido por actos realizados en cumplimiento de una cláusula impuesta por la Administración con carácter ineludible.
- Ejercer por sí la concesión pues no se admite la cesión, y el subcontrato sólo para las prestaciones accesorias (art. 171 LCAP).

Según el RS, «la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar, durante el plazo de la concesión, el costo del establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial» (art. 129.3º).

La Administración puede ordenar la modificación de los términos de la concesión pero si la misma afecta al régimen financiero del contrato, deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato (art. 164.2º LCAP).

Por otro lado, —y de acuerdo con el artículo 127.2.2 b), RS— «cuando, aún sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinasen, en

cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión», procede la revisión de tarifas o el otorgamiento de subvenciones.

Al término del plazo concesional —que no podrá exceder de setenta y cinco años (art. 158 LCAP)—, procede la reversión de las instalaciones a la Administración concedente. Si se produce con anterioridad a la expiración del término previsto, se llama rescate, y sólo puede ser ordenado por causas o razones de interés público [art. 168. b) LCAP].

2. La gestión interesada

Por tal se entiende aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado, con la colaboración de la Administración (que frecuentemente aporta una parte relevante de las instalaciones necesarias para su desarrollo) y, de otro, con una remuneración mínima en forma de interesamiento, que se concreta en una cláusula, en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado. Más lacónicamente, la Ley dice que en virtud de la gestión interesada, «la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato» [art. 157. b) LCAP].

3. El concierto

El concierto permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones caracterizadoras de ese servicio [art. 157. c) LCAP].

4. El arrendamiento

No citado en la LCAP, es, sin embargo, posible por las razones ya expuestas al inicio de este apartado.

La nota caracterizadora del arrendamiento viene determinada por el hecho de que la instalación que sirve de base al servicio es propiedad de la Corporación. Así lo dice el artículo 138.1 RS: «las Corporaciones Locales podrán disponer la prestación de los servicios mediante arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia».

5. Sociedad mixta

Prevista en el artículo 84.4. e) LBRL, que se refiere a la «sociedad mercantil cuyo capital sólo parcialmente pertenezca a la Entidad Local». Se trata de una figura con amplia tradición en nuestra práctica local, en la que ha sido habitual el recurso a utilizar este instrumento del Derecho Privado. Hay en la regulación de estas sociedades, como en el caso de las sociedades íntegramente públicas, una remisión genérica al Derecho privado que es justamente lo que justifica la elección de esta alternativa

En estas sociedades mixtas la representación que ostentan en su Junta General los representantes de la Entidad Local (Alcalde o Presidente de Diputación, o personas en quienes estos deleguen) responde al régimen de representación legal propio de las personas jurídicas.

El Consejo de Administración está integrado por los Consejeros, nombrados por la Entidad Local «en la proporción de un 50% entre los miembros que la constituyan y los técnicos» (art. 108 RS).

6. Los consorcios

Según el artículo 110 TRRL, las Entidades Locales pueden constituirlos con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los públicos.

Tiene personalidad jurídica. Sus Estatutos determinan sus fines, el régimen orgánico, funcional y financiero.

La representación que corresponda a cada entidad consorciada será determinada en los Estatutos, sin que estos puedan excluir a ninguna, al ser ésta una regla material fijada en el artículo 110.4º del TRRL: «sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los respectivos Estatutos».

Para la gestión de los servicios asignados, los Consorcios pueden utilizar cualesquiera de las formas prevista en la legislación local, ya analizadas.

CUESTIONES DE INTERÉS:

A CONTINUACIÓN SE RELACIONAN ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE, CON FRECUENCIA, SE PLANTEAN A LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTA MATERIA:

1ª : MEDIOS DE EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES:

Las Corporaciones Locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: Ordenanzas y bandos, sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo y órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

Se denominan Ordenanzas a las disposiciones de carácter general de los Entes Locales que éstas dicten en ejercicio de su potestad de policía (por ejemplo Ordenanzas de Policía y buen gobierno y Ordenanzas de la Venta Ambulante) de su potestad tributaria (Ordenanzas fiscales) o de su potestad de autotutela (Ordenanzas de uso del patrimonio).

Se reserva el nombre de Reglamento para las disposiciones dictadas en el ámbito de la actividad de servicio público (Reglamento del Servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, Reglamento del Cementerio municipal, Reglamento del Matadero municipal...), de la potestad organizatoria (Reglamento Orgánico, Reglamento de Participación Vecinal) o de la potestad doméstica (Reglamento de indemnizaciones a los Concejales, Reglamento de Honores y Distinciones....).

En cuanto a los Bandos del Alcalde se consideran mayoritariamente como actos generales no normativos (a diferencia de los anteriores) por lo tanto sin capacidad general de obligar, tendiendo más bien a ser un recordatorio al vecindario de determinadas normas.

Las multas por infracción de Ordenanzas no pueden exceder de la cuantía establecida, según la población, en el Texto Refundido de Régimen Local, salvo previsión legal distinta (por ejemplo en la legislación urbanística o de tráfico, circulación y seguridad vial donde se prevé cuantías diferentes y más elevadas para las sanciones que pueden imponer los Alcaldes, previa la tramitación del correspondiente expediente sancionador).

2ª : LAS SUBVENCIONES:

Estas actuaciones se encuadran en la llamada “actividad de fomento” que se ejerce básicamente a través de la subvención.

Manual de Régimen Local

La subvención se define como técnica de la promoción de actividades que, aún siendo privadas, se considera que su desarrollo conviene al interés general. La regulación de la acción de fomento de las Entidades Locales se encuentra en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1.955. Esta norma debió ser objeto de actualización y acomodación a la legislación básica de régimen local, pero dicha actualización no se ha producido permaneciendo formalmente en vigor las previsiones de este Reglamento relativas a la acción de fomento de las Entidades Locales. Dos son las notas esenciales del régimen jurídico de las subvenciones:

PRIMERA: Las limitaciones con que cuenta la Corporación a la hora de seleccionar a los beneficiarios de la subvención ya que debe actuar con arreglo a los principios de publicidad, libre concurrencia, igualdad, transparencia y objetividad. Siempre que se presuma la existencia de varias entidades, organismos o particulares que puedan ser beneficiarios de la subvención debe recurrirse a procedimientos concursales para su otorgamiento. Sólo será admisible el otorgamiento directo de la subvención cuando resulte constatado que en el término municipal sólo existe un destinatario debiendo justificarse en el expediente el interés público perseguido al otorgar la subvención.

SEGUNDA: La limitación de la cuantía de la subvención al 50 por 100 del coste de la actividad subvencionada. Esta limitación, como hemos dicho se encuentra formalmente en vigor, sin embargo existe un informe de la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio de Administraciones Públicas que interpreta que esta regla se encuentra derogada. Hemos de advertir que se trata del informe de un órgano consultivo que no tiene carácter vinculante ya que en todo caso la función de interpretar el ordenamiento jurídico corresponde a los Tribunales.

En nuestra opinión si las Entidades Locales sobrepasan el límite del 50 por 100 del coste de la actividad en la concesión de subvenciones deberían aprobar previamente unas normas o bases del otorgamiento, a través de la correspondiente Ordenanza reguladora así como recoger la cuantía de las subvenciones en las Bases de Ejecución del Presupuesto municipal. Si el Ayuntamiento no aprueba esta regulación de carácter general (Ordenanza) debería ceñirse al límite del 50 por 100 como una medida de prudencia, dado que la citada regla, como se ha dicho, se encuentra formalmente en vigor.

3ª : LOS CONVENIOS:

Existe la posibilidad de que la acción de fomento se desarrolle mediante la figura del convenio de colaboración entre la Entidad local y una persona física o jurídica sujeta a derecho privado, figura prevista en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y excluida del ámbito contractual.

El objeto del convenio, como en la subvención puede consistir también en la promoción y desarrollo de una actividad particular que resulte de interés público y guarde relación con las competencias que presta el municipio. El convenio implicará el reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones para los firmantes del mismo, pudiendo consistir para las Corporaciones locales en una aportación económica o de otra naturaleza, por ejemplo la aportación de locales u otros medios materiales.

4ª : ARRENDAMIENTO DE SERVICIOS:

Es una de las formas de gestión indirecta de los servicios o actividades públicas locales previstas en la legislación de régimen local junto a la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local. La fórmula del arrendamiento es exclusivamente local mientras que las demás están previstas en la actual legislación de contratos, no obstante la posición mayoritaria reconoce la subsistencia de esta figura como específica del ámbito local aunque no se contemple en la legislación contractual.

El arrendamiento comprende dos figuras distintas a) Arrendamiento de las instalaciones de propiedad local a un empresario para que éste preste el servicio (mercados, piscinas, instalaciones deportivas, quioscos de bebidas, etc..) y b) Arrendamiento de los servicios del contratista, pudiendo éste utilizar o no las instalaciones municipales (arrendamiento de la recogida de basuras para su vertido y tratamiento en el vertedero municipal).

En el supuesto a) el arrendatario debe abonar a la Entidad local un canon. En la modalidad b) la Entidad local debe abonar al contratista en metálico o en compensaciones de otra especie, el precio estipulado para la

Manual de Régimen Local

prestación del servicio, guardando en éste caso, similitudes a la concesión. La diferencia según mayoritaria jurisprudencia estriba en la menor entidad jurídica del arrendamiento ya que no implica delegación de potestades públicas, y que en la concesión se transfieren los riesgos económicos de la explotación al concesionario, mientras que el arrendatario se limita a prestar el servicio mediante precio.

IX

URBANISMO

La exposición del régimen jurídico del urbanismo en la actualidad se ha convertido en una compleja labor debido al fuerte impacto que ha tenido la STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE nº 99, del 25 de abril), al declarar inconstitucional la mayoría de la legislación estatal en la materia. Ciertamente, la situación, provisional, en que se encuentra el ordenamiento urbanístico en la actualidad se terminará en un plazo, no muy amplio, de tiempo, ya que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Castilla y León están elaborando textos legales en la materia, la primero sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y la segunda sobre Actividad Urbanística, que, una vez aprobadas, aclararán y consolidarán el ordenamiento urbanístico futuro.

La ordenación urbanística en España nace, sin perjuicio de ciertos antecedentes parciales, con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (BOE del 14), cuya más trascendental fue la concepción del urbanismo como una función pública, siendo, a partir de entonces, tomar las decisiones sobre el suelo y su uso, responsabilidad de los poderes públicos, y ejerciéndose a través de Planes Urbanísticos, en su mayor parte.

Los problemas provocados por su carácter innovador y por la no elaboración de Planes Urbanísticos, junto a la aparición de legislaciones sectoriales, provocaron una modificación del texto anterior a través de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma, la cual preveía la elaboración de un Texto Refundido, que fue aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (BOE de 16 y 17 de julio), regulando el sistema de planes urbanísticos y de ordenación del territorio, y su ejecución, el régimen urbanístico del suelo (clasificándolo en urbano, urbanizable y no urbanizable), la intervención pública en el uso y calificación del suelo, y la gestión económica, el régimen jurídico y la organización administrativa.

Este texto legal, que no fue modificado para adaptarlo a la Constitución, a pesar del impacto que suponía, en particular desde el punto de vista competencial, no sufrirá una reforma importante hasta la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE del 27 de julio y 4 de agosto), cuya Disposición Final 2ª establecía la previsión de que el Gobierno elaborará un Texto Refundido en la materia, el cual fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE del 30), sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El texto fue desarrollado por varios Reglamentos.

Las características más sobresalientes son:

- Se intentó “codificar” el ordenamiento jurídico-urbanístico, ante la dispersión de normas existentes; y de ahí la amplitud del mismo.
- El texto es relativamente poco innovador, al basarse en los textos anteriores y al tener que respetar la Ley 8/1990, de Reforma.
- Potencia las competencias del Estado en la materia; cuestión que fue, en su día, muy criticada; y fue, por ello, objeto de varios recursos de inconstitucionalidad.
- Se incluyen los planes de ordenación del territorio, junto a los estrictamente urbanísticos.
- Las innovaciones más importantes se producen en el título relativo al régimen urbanístico del suelo, al incluir un sistema de adquisición gradual de las facultades urbanísticas, por los propietarios, que se hacía depender del cumplimiento de deberes por estos mismos.
- El sistema de planeamiento se modifica en aspectos concretos, si bien su articulación y estructura se mantiene, en relación a la legislación anterior. La ejecución del planeamiento se modificó introduciendo algunos nuevos instrumentos.
- Los instrumentos de intervención sobre el uso del suelo se modifican e introducen otros nuevos.

Los Reglamentos de 1978 se adaptaron a la Ley en 1993.

En 1990 se plantearon recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de Reforma, entre otras Comunidades Autónomas, por Castilla y León; y asimismo en 1992 se plantearon más recursos contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (BOE del 25 de abril), declara inconstitucionales un gran número de preceptos por haber sido dictados por el Estado sin tener competencia legislativa para ello. Entre éstos, todos los de carácter supletorio (aplicables cuando no existía legislación

autonómica en la materia, como ocurría con Castilla y León), y también la Disposición Derogatoria de la Ley del Suelo de 1992, con lo que el Texto Refundido de 1976, y dos Reales Decretos-Leyes de 1980 y 1981 recuperan su vigor en cuanto no sean incompatibles con los preceptos que se mantienen vigentes de la Ley de 1992.

En resumen, tras la STC 61/1997, se mantienen en vigor algunos preceptos del Texto de 1992 (los relativos a la adquisición gradual de las facultades urbanísticas, a valoraciones, expropiaciones, régimen jurídico y Registro de la Propiedad), pero han de completarse con una gran número de preceptos de la Ley del Suelo de 1976, que han recuperado su vigencia (en particular los relativos al planeamiento urbanístico y su ejecución, al régimen de los aprovechamientos urbanísticos, la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación y la disciplina urbanística).

INDICE ANALITICO

A

Abastecimiento domiciliario de agua potable:

Acceso a los núcleos de población:

Actas

Actos de las Entidades Locales:

Impugnación,
Suspensión,

Acuerdos de las Entidades Locales:

Impugnación,
Suspensión,

Administración del Estado:

Relaciones interadministrativas,

Administración Local:

Entidades que la integran,
Relaciones con las demás Administraciones Públicas,

Alcalde:

Atribuciones,
Delegación,
Destitución,
Elección,
Organo municipal,
Sustitución

Alcalde pedáneo:

Alcantarillado:

Alimentos y bebidas (Control de)

Alteración de términos municipales

Alumbrado público

Ampliaciones de crédito

Aprovechamientos comunales

Areas metropolitanas

Arrendamiento de servicios de las Entidades Locales

Asambleas vecinales en régimen de concejo abierto

Asesoramiento legal preceptivo

Automóviles

Ayuntamientos

B

Bandos municipales

Basuras (Recogida de)

Bebidas

Bibliotecas públicas

Bienes comunales

Bienes de dominio público:

De servicio público.
De uso común especial,
 Licencia,
De uso común general,
De uso privativo,
 Concesión,
De uso público,

Bienes de las Entidades Locales:

Clasificación,
Defensa,
Inalienables, inembargables e imprescriptibles,
Inscripción en el Registro de la Propiedad,
Investigación de bienes y derechos que se presuman de su propiedad,
Prerrogativas de las Entidades Locales,
Recuperación,
Régimen jurídico,

Bienes inmuebles:

(Véase *Impuesto sobre bienes inmuebles*).

Bienes patrimoniales de las Entidades Locales

C

Caseríos

Cementerio

Censo de población

Manual de Régimen Local

Comarcas:

Condición de Entidad Local,
Creación,

Comisión de Gobierno de la Diputación Provincial:

Competencia,
Composición,
Funcionamiento,
Organo provincial,
Sesiones,
(Véase Diputaciones provinciales).

Comisión de Gobierno del Ayuntamiento:

Atribuciones,
Composición,
Funcionamiento,
Organo municipal,
Sesiones,

Comisión Especial de Cuentas:

Existencia preceptiva,
Funciones,

Comisión Nacional de Administración Local

Comisiones Informativas:

Composición,
Creación,
Dictámenes,
Especiales,
Funcionamiento,
Permanentes,

Comunidades Autónomas:

Concejales:

Elección,
Mandato: duración,

Concejales-Delegados,

Concejo Abierto

Concejos

Concesiones de servicios de las Entidades Locales

Conciertos de servicios de las Entidades Locales

Concursos:

Manual de Régimen Local

Concursos de personal

Concursos-oposiciones

Conflictos de atribuciones y competencias

Consejo de empadronamiento

Consejo de Estado

Consejo de Ministros

Consortios

Construcciones

Contabilidad de las Entidades Locales

Contratación de las Entidades Locales:

Adjudicación: procedimientos abierto, restringido y negociado.

Capacidad jurídica de las Entidades Locales

Expediente,

Formas de adjudicación:

Concurso,

Subasta,

Legislación estatal sobre contratación administrativa:

Aplicación a las Entidades Locales,

Objeto,

Organo competente,

Pliego de condiciones,

Publicación de la adjudicación,

Régimen jurídico,

Contribuciones especiales

Corporaciones Locales:

Miembros de las Corporaciones Locales:

Acceso a documentación informativa,

Ausencias del término municipal,

Derechos y deberes,

Estatuto,

Incompatibilidades,

indemnizaciones,

Pérdida de su condición,

Registro de intereses integrantes de su patrimonio,

Responsabilidad civil y penal,

Retribuciones,

Sanciones,

Créditos extraordinarios

Cuenta General de las Entidades Locales

Cuentas de las Corporaciones Locales

Cuerpos Nacionales de Administración Local

D

Delegación de atribuciones entre órganos de las Entidades Locales

Delegado del Gobierno

Delimitación de términos municipales

Deportes (Instalaciones de)

Depositarios

Derechos de las Entidades Locales

Deslinde de bienes de las Entidades Locales

Deslinde de términos municipales

Diputaciones Provinciales:

Comisión de Gobierno
Competencia,
Constitución,
Delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a su favor,
Gobierno y administración de la provincia,
Mandato corporativo;
 Duración,
 Finalización,
Organización,
Plan Provincial de Cooperación
Pleno
Presidente,
Vicepresidentes,

Diputados

Diputados-Delegados

Domiciliados

E

Elecciones de Diputados Provinciales

Elecciones municipales

Empadronamiento

Entidades Locales:

Manual de Régimen Local

Competencias propias o atribuidas,
Delegación de atribuciones: régimen jurídico,
Disolución de órganos,
Régimen jurídico:
Relaciones interadministrativas,

Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipal:

Capacidad jurídica,
Competencia,
Constitución,
Funcionamiento,

Entidades municipales asociativas

Entidades supramunicipales

Estado

Excedencia

Expedientes disciplinarios

Extranjeros

F

Faltas

Fincas rústicas y urbanas

Función pública

Funcionarios con habilitación de carácter nacional:

Concursos para provisión de plazas,
Formación,
Funciones:
 Complementarias,
 De la Intervención,
 De la Secretaría,
 De Tesorería
Normas aplicables,
Provisión de puestos de trabajo,
Puestos de trabajo,
Selección,

Funcionarios de carrera al servicio de las Entidades Locales:

Adquisición de su condición,
Concepto,
Concursos:
 De méritos,
 Para provisión de puestos de trabajo,

Manual de Régimen Local

Escala de Administración Especial,
De servicios Especiales,
Funciones,
Técnica,

Escala de Administración General,
Administrativa,
Auxiliar,
Funciones,
Selección,
Subalterna,
Técnica,

Eventual,
Funciones,
Integración en escalas,
Jornada de trabajo,
Jubilación,
Normas aplicables,
Oferta de empleo; formulación pública,
Pérdida de su condición,
Plantilla,
Procedimiento de selección,
Retribuciones,
Situaciones;
En servicio activo,
En servicio de Comunidades Autónomas,
Excedencia,
Servicios especiales,
Suspensión,

Fusión de municipios

G

Gasto público

Gestión de servicios de las Entidades Locales

Gestión económico-financiera y presupuestaria

H

Habilitación de crédito

Haciendas Locales:

Contabilidad,
Deudas,
Fiscalización,
Medios,

Manual de Régimen Local

Ordenanzas fiscales,
Potestad reglamentaria en materia tributaria,
Recursos;

Enumeración,
De las Provincias,
De los Municipios,
Tributos locales,

Hoja de inscripción padronal

Huelga (Derecho de)

I

Impuesto sobre actividades económicas

Impuesto sobre bienes inmuebles

Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

Impuestos locales y recargos

impuestos municipales

Incendios (Prevención y extinción de)

Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Incompatibilidades del personal al servicio de las Entidades Locales

Incremento del valor de los terrenos

Ingresos de Derecho Privado

Instituto Nacional de Administración Pública

Instituto Nacional de Estadística

Interventores:

Función,
Informe,

Inventario de bienes de las Entidades Locales

Isla (La)

J

Jubilación

junta Electoral de Zona

Junta Electoral Provincial

Juntas Vecinales

L

Libro de actas de las Entidades Locales

Limpieza viaria

Lugares anejos

M

Mancomunidades de Municipios:

Competencia,
Condición de entidad local,
Constitución,
Estatutos,
Normas aplicables,
Obras y servicios determinados: ejecución en común,
Organos de gobierno,
Personalidad jurídica,
Presidente,
Registro de Entidades Locales: inscripción,
Vocales,

Matriculación de vehículos de tracción mecánica

Medio ambiente (Protección del)

Mercados

Miembros de las Corporaciones Locales

Ministerio de Economía y Hacienda

Montes públicos catalogados

Montes vecinales en común

Municipios

Administración,
Autonomía,

Manual de Régimen Local

Capacidad jurídica,
Competencia,
Constitución,
Creación,
Denominación: cambio,
Elementos,
Entidad básica,
Fusión,
Gobierno,
Nombre y capitalidad: alteración,
Organización,
Personalidad jurídica,
Potestades,
Régimen jurídico,
Supresión,

N

Nombre de Municipios

O

Obras

Obras locales:

Consideración,
Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación,
De urbanización,
Ordinarias,
Proyecto,

Obras y servicios del Estado y Comunidades Autónomas:

Delegación a favor de las Entidades Locales,

Oferta de empleo público

Operaciones de crédito

Oposiciones

Orden del día

Orden público

Ordenación de pagos

Ordenación urbana

Ordenanzas fiscales

Ordenanzas locales

Organizaciones asociativas de Entes Locales

Organos de gobierno de las Entidades Locales

P

Padrón del Impuesto sobre bienes inmuebles

Padrón Municipal de Habitantes:

Actualización,
Acuerdos de colaboración,
Altas,
Bajas,
Certificaciones,
Contenido,
Coordinación y asesoramiento del Instituto Nacional de Estadística,
Empadronamiento obligatorio,
Formación, mantenimiento y rectificación,
Hoja de Inscripción padronal,
Inscripción de residentes,
 De quien viva en varios municipios,
Modificación,
Registro administrativo,
Renovación,

Parques públicos:

Servicio municipal,

Parroquias

Participación ciudadana en Entidades Locales

Participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas

Participación de los Municipios en los tributos del Estado

Partidos judiciales

Patrimonio de las Entidades Locales:

Adjudicación de bienes o derechos a Entidades Locales,
Adquisición,
Cuentas,
De ámbito territorial inferior al Municipal,
Defensa,
Normas aplicables,

Pavimentación de las vías públicas:

Servicio municipal,

Manual de Régimen Local

Pedanías

Personal al servicio de la Administración General del Estado (Ingreso del)

Personal al servicio de las Entidades Locales:

- Derechos,
- En régimen de derecho laboral,
- Faltas,
- Incompatibilidades,
- Obligaciones,
- Plantilla del personal,
- Puestos de trabajo,

Planes provinciales a obras y servicios municipales

Plantillas

Pleno de la Diputación Provincial:

- Atribuciones,
- Delegación,
- Competencia,
- Composición,
- Control y fiscalización de los demás órganos,
- Organo provincial,

Pleno del Ayuntamiento:

- Atribuciones,
- Delegación,
- Composición,
- Control y fiscalización de los demás órganos,
- Organo municipal,
- Sesiones: periodicidad,

Pliego de cargos

Población:

- Censo: formación,
- Del municipio,
- Elemento del municipio,
- Menores de edad e incapacitados,
- Que cambia de residencia en territorio español; obligaciones,

Policía local

Precios públicos

Presidente de la Diputación Provincial:

- Atribuciones,
- Delegación,
- Competencia,
- Elección,

Manual de Régimen Local

Organo provincial,
Renuncia,

Presupuesto de las Corporaciones Locales:

Adecuación al ordenamiento jurídico,
Ambito de aplicación,
Ampliaciones de crédito,
Aprobación definitiva,
Aprobación inicial,
Autorización y aprobación de gastos,
Contenido,
Control y fiscalización,
Créditos ampliables,
Créditos extraordinarios,
Créditos incluidos en los estados de gastos: clasificación,
Créditos para gastos,
Ejecución,
Elaboración,
Estructura,
Exposición pública,
Formación,
Gastos de carácter plurianual,
Generación de créditos por ingresos,
Gestión del presupuesto de gastos: fases,
Incorporación de remanentes de crédito,
Liquidación,
Modificaciones presupuestarias,
ordenación de pagos,
Prórroga del anterior,
Reclamaciones,
Recurso contencioso-administrativo contra la aprobación definitiva del presupuesto
(Véase *Tesorería de las Entidades Locales*)

Promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado

Protección civil:

Servicio municipal,

Provincias:

Administración,
Autonomía para gestión de sus intereses,
Competencia,
Entidad Local,
Gestión de servicios de la Administración Autonómica,
Gobierno,
Número,
Organización,
Potestades,
Régimen jurídico,

Provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional:

Agrupaciones,

Manual de Régimen Local

Ambito de aplicación,
Carácter de normas básicas,
Clasificación,
 Intervenciones de clase 1ª,
 Intervenciones de clase 2ª,
 Puestos de colaboración,
 Secretarías de clase 1ª,
 Secretarías de clase 2ª,
 Secretarías de clase 3ª,
 Tesorerías,
Formas de provisión,
Provisión de concurso de méritos;
 Clases de concurso,
 Concurso ordinario,
 Concurso unitario,
 Provisión por libre designación,

Proyectos de obras

Pruebas de selección de Funcionarios de Administración Local

Q

Quórum

R

Recaudación (Servicio de)

Recurso contencioso-administrativo

Recursos de los Municipios:

Enumeración,
Participación en los Tributos del Estado,
Precios públicos,
Prestación de transporte,
Prestación personal,
Tributos propios,

Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado

Regímenes municipales especiales

Registro de Entidades Locales

Registro de la Propiedad

Registro General de las Entidades locales

Reglamentos Locales

Relaciones interadministrativas

Remanentes de crédito

Residentes

Residuos (Tratamiento de)

Retribuciones de los funcionarios de Administración Local:

Complemento específico,
Complemento de destino,
Complemento de productividad,
Conceptos retributivos,
Gratificaciones,
Indemnizaciones por razón del servicio,
indemnizaciones por residencia,
Remuneración,
Retribuciones básicas,
Retribuciones complementarias,
Trienios,

S

Sanciones disciplinarias

Secretarios

Segregación de términos municipales

Seguridad pública

Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local

Selección de Funcionarios de Administración Local

Senado

Servicio activo

Servicio de extinción de incendios

Servicio de transporte colectivo

Servicio municipal

Servicios de las Entidades Locales:

Consortios para fines de interés común,
En régimen de libre concurrencia,
En régimen de monopolio,
Gestión directa: formas,
 Por la propia entidad,

Manual de Régimen Local

Por Organismo autónomo local,
Por sociedad mercantil propiedad de la entidad,
por una organización especializada,
Gestión indirecta: formas,
Por arrendamiento,
Por concesión,
Por concierto,
por gestión interesada,
Por sociedad mercantil propiedad de la entidad,
Régimen jurídico,

Servicios en Comunidades Autónomas

Servicios especiales

Servicios sociales (Prestación de):

Servicio municipal

Sesiones de las Entidades Locales:

Actas,
Asiento en el Salon de Sesiones,
Celebración,
Convocatoria,
Debates,
Extraordinarias,
Extraordinarias de carácter urgente,
Informe del Secretario y del Interventor,
Libro de actas,
Orden del día,
documentación,
Ordinarias,
Periodicidad,
Publicidad,
Quórum,
Régimen jurídico,
Votaciones,
Unidad de acto,

Solares

Subasta

Subvenciones a Municipios

Suplementos de crédito

Supresión de Municipios

T

Tasas locales

Manual de Régimen Local

Tenientes de Alcalde:

Cese,
Funciones,
Nombramiento,
Número,
Órgano municipal,
Sustitución del Alcalde,

Términos municipales:

Alteración,
Concepto,
Deslinde,

Terrenos de naturaleza urbana

Territorio municipal

Territorio provincial

Tesorería de las Entidades Locales

Trabajadores al servicio de las Entidades Locales

Trabajo:

Oferta de empleo público,

Transeúntes

Transporte colectivo urbano de viajeros:

Servicio municipal,

Tribunal de Cuentas

Tributos del Estado (participación en)

Tributos locales:

Contribuciones especiales
Imposición y ordenación,
Impuestos y recargos,
Normas generales,
Tasas,

U

Urbanismo

V

Manual de Régimen Local

Valores mobiliarios de las Entidades locales

Vecinos

Derechos y deberes
Del municipio,
Información y participación ciudadana,

Vehículos de tracción mecánica

Vicepresidentes de la Diputación Provincial:

Cese,
Funciones,
Nombramiento,
Organo provincial,

Votaciones